Вл. Огородниковъ
приватъ-доцентъ университета.

ИЗЪ ИСТОРІИ ВОПРОСА
О
ЦЕНТРАЛЬНЫХЪ УЧРЕЖДЕНІЯХЪ ВЪ РОССІИ
при Петрѣ Великомъ.

(Приказы, канцеляріи, коллегіи).



Предлагаемый ниже очеркъ, по первоначальному замыслу его составителя, долженъ былъ служить введеніемъ къ его „Отчету о занятіяхъ въ московскихъ архивахъ лѣтомъ 1916 г.“, представленному въ Историко-филологическій факультетъ Казанскаго университета. Очеркъ не разсчитанъ на исчерпывающую полноту, да ея и трудно было достигнуть при существующихъ условіяхъ научной работы въ Казани. Рѣшивъ напечатать его, составитель имѣлъ въ виду главнымъ образомъ малую разработанность у насъ вопроса о центральныхъ учрежденіяхъ Петровскаго времени (приказахъ, канцеляріяхъ и коллегіяхъ). Выводы, къ которымъ онъ пришелъ на основаніи лишь одного изученія уже существующихъ изслѣдованій, оказались настолько неожиданны и любопытны, что онъ беретъ на себя смѣлость ознакомить съ ними ученыхъ читателей.

Недостатки очерка хорошо извѣстны его составителю: это — растянутость изложенія и нѣкоторая разбросанность содержанія, объясняемая, впрочемъ, самыми свойствами послѣдняго. Въ одномъ же слѣдуетъ заранѣе оговориться. Разсматривая въ очеркѣ разныя изслѣдованія, составитель имѣлъ въ виду ознакомить читателя съ ихъ содержаніемъ и сообщить ему то новое, что вносятъ они въ разработку даннаго вопроса. Что же касается критики ихъ, то она зачастую оказывается невозможной какъ вслѣдствіе недостаточности печатныхъ источниковъ [1], такъ и

---

[1] Всѣмъ, изучавшимъ время Петра Вел., хорошо извѣстны главнѣйшія печатныя собранія источниковъ для исторіи управленія въ его царствованіе: это—Акты Историческіе (т. V) и Дополненія къ нимъ (т.т. X—XII), Полное Собраніе Законовъ (т.т. III—VII), Доклады и приговоры, состоявшіеся въ Правит. Сенатѣ въ царствованіе Петра Великаго (т.т. I—VI въ 11 книгахъ), Сборникъ Имп. Рус. Ист. Общ. (т.т. XI, XV,

потому, что многіе изслѣдователи постоянно ссылаются на архивныя данныя, мало доступныя въ обычныхъ условіяхъ работы.

Составитель.

Казань, январь 1917 года.

XXXIV, XXXIX, L и LXI), Письма и бумаги Императора Петра Великаго (т.т. I—V), Письма Петра Великаго, хранящіяся въ Имп. Публичной Библіотекѣ, „Дѣянія" (т.т. I—VI) и „Дополненія" къ нимъ И. Голикова и пр. Всѣ эти печатные источники составляютъ лишь незначительную долю того, что имѣется относительно времени Петра Вел. въ русскихъ архивахъ. Необходимость скорѣйшаго отысканія, обнародованія и изученія неизданныхъ источниковъ по исторіи управленія въ Россіи первой четверти XVIII в. вытекаетъ отсюда сама собою.

Изученіе времени Петра Великаго начинается у насъ со второй половины XVIII вѣка, но научная разработка его становится возможной лишь послѣ Н. Г. Устрялова и С. М. Соловьева, давшихъ первые научные обзоры исторіи Петровскаго времени [1]. Въ связи съ трудами этихъ ученыхъ въ 60—70-хъ годахъ прошлаго столѣтія появляются изслѣдованія П. П. Пекарскаго, А. Д. Градовскаго, А. Пригары, А. В. Романовича-Славатинскаго, В. И. Герье, П. В. Знаменскаго, Н. М. Востокова, М. П. Погодина, С. А. Петровскаго, И. И. Дитятина и П. Н. Мрочекъ-Дроздовскаго, положившихъ твердыя основы для дальнѣйшаго изученія эпохи Петровскихъ преобразованій [2].

---

[1] *Н. Г. Устряловъ*, Исторія царствованія Петра Великаго, т.т. I—III, Спб. 1858; т. VI—1859, IV (ч.ч. 1 и 2)—1863.—*С. М. Соловьевъ*, Исторія Россіи въ эпоху преобразованія (т.т. XIV—XVIII „Исторіи Россіи съ древнѣйшихъ временъ"), т.т. I (XIV) въ 1864 г., II (XV)—1865, III (XVI)—1866, IV (XVII)—1867 и V (XVIII)—1868.—Историческіе обзоры царствованія Петра В. появлялись и въ 30—40-хъ г.г. прошлаго столѣтія; таковы, напр., *В. Бергманъ*, Исторія Петра Великаго, пер. съ нѣм. Е. Аладьина, т. т. I—VI, Спб. 1833—1834 (изд. 2-ое, Спб. 1840—1841) и *Н. Полевой*, Исторія Петра Великаго, ч.ч. I—IV, Спб. 1843,—но оба эти труда посвящены разсмотрѣнію собственно военныхъ дѣлъ и внѣшнихъ отношеній за время царствованія Петра В., преобразованія же государственнаго и общественнаго строя Россіи затрагиваются въ нихъ лишь мимоходомъ.

[2] *П. П. Пекарскій*, Наука и литература въ Россіи при Петрѣ Великомъ, т.т. I и II, Спб. 1862.—*А. Д. Градовскій*, Высшая администрація Россіи въ XVIII столѣтіи и генералъ-прокуроры, Спб. 1866.—*А. Пригара*, Опытъ исторіи состоянія городскихъ обывателей при Петрѣ Великомъ, въ Журналѣ Мин. Нар. Просв., 1867 г., ч.ч. 135 и 136;—*онъ же*, Опытъ историческаго изслѣдованія состоянія городскихъ обывателей въ восточной Россіи. I. Происхожденіе состоянія городскихъ обывателей и

Послѣдующія десятилѣтія приносятъ съ собою и неизвѣстные прежде памятники, и новыя точки зрѣнія. Эпоха Петра Вел. подвергается тщательному и глубокому изученію: вопросы народонаселенія, строй и жизнь посадской общины, состояніе государственнаго хозяйства, торгово-промышленная политика, положеніе Сената и Синода, развитіе областного управленія, внѣшняя политика русскаго правительства и отношеніе русскаго общества къ преобразованіямъ [1],—рѣшеніе всѣхъ этихъ

организація его при Петрѣ Великомъ, Спб. 1868.—*А. В. Романовичъ-Славатинскій*, Дворянство въ Россіи отъ начала XVIII вѣка до отмѣны крѣпостного права, Спб. 1870.—*В. И. Герье*, Отношенія Лейбница къ Россіи и Петру Великому по неизданнымъ бумагамъ Лейбница въ Ганноверской библіотекѣ, Спб. 1871.—*П. В. Знаменскій*, Приходское духовенство въ Россіи со времени реформы Петра, въ Правосл. Собесѣдникѣ за 1871 г., кн. III и 1872 г., кн. I—III; также отдѣльно—Казань 1873.—*Н. М. Востоковъ*, Святѣйшій Синодъ и отношенія его къ другимъ государственнымъ учрежденіямъ при императорѣ Петрѣ I, въ Журналѣ Мин. Нар. Просв. за 1875 г., ч.ч. 180 (іюль-августъ) и 182 (декабрь).—*М. П. Погодинъ*, Первыя семнадцать лѣтъ жизни Петра Великаго, М. 1875.—*И. И. Дитятинъ*, Устройство и управленіе городовъ въ Россіи. I. Города Россіи въ XVIII столѣтіи, М. 1875.—*С. П. Петровскій*, О Сенатѣ при Петрѣ Великомъ, М. 1875 (также въ „Описаніи документовъ и бумагъ, хранящихся въ Московскомъ Архивѣ Министерства Юстиціи", кн. III, М. 1876).—*П. Н. Мрочекъ-Дроздовскій*, Областное управленіе Россіи XVIII в. до Учрежденія о губерніяхъ 7 ноября 1775 года. Ч. I. Областное управленіе эпохи перваго учрежденія губерній (1708—1719), М. 1876 (также, но кончая 220-ой страницею, въ III кн. „Описанія докум. и бум., хр. въ Моск. Арх. М. Ю.").

[1] *М. В. Клочковъ*, Населеніе Россіи при Петрѣ Великомъ по переписямъ того времени. Т. I—Переписи дворовъ и населенія (1678—1721), Спб. 1911 (также въ Запискахъ Ист.-фил. фак. Имп. С.-Петерб. У-та, ч. 101).—*А. А. Кизеветтеръ*, Посадская община въ Россіи XVIII столѣтія, М. 1903.—*П. Н. Милюковъ*, Государственное хозяйство Россіи въ первой четверти XVIII столѣтія и реформа Петра Великаго, изд. 1-ое, Спб. 1892; 2-ое, книгоиздательства М. В. Пирожкова, Спб. 1905 (первоначально въ Ж. М. Нар. Пр. 1890 г., кн. 9—11; 1891 г., кн. 1, 3, 8 и 10; 1892 г., кн. 1 и 2).—*Н. Н. Ѳирсовъ*, Русскія торгово-промышленныя компаніи въ 1-ю половину XVIII столѣтія. (Очерки изъ исторіи торгово-промышленной политики и соотвѣтствующихъ общественныхъ отношеній), Каз. 1896.—*А. Н. Филипповъ*, Правительствующій Сенатъ при Петрѣ Великомъ и его ближайшихъ преемникахъ (1711—1741 г.г.), Спб. 1911

вопросовъ въ отдѣльныхъ изслѣдованіяхъ свидѣтельствуетъ о серьезныхъ задачахъ и широкой постановкѣ изученія Петровскаго времени. Однако въ исторіи преобразовательной эпохи и послѣ этого оказывается немало явленій, которыя или остаются совершенно неизученными, или разработка ихъ намѣчена лишь въ самыхъ общихъ чертахъ,—таковы: положеніе русскаго дворянства и крестьянства, состояніе торговли и промышленности, характеръ и основаніе верховной власти, центральное управленіе до-коллежскаго времени, равно какъ происхожденіе, устройство и дѣятельность коллегій, и мн. др. Послѣдніе два вопроса объ управленіи до и послѣ коллежской реформы обратили на себя мое вниманіе и побудили заняться ихъ изученіемъ.

Московскіе приказы XVI—XVII в.в. до сихъ поръ не имѣютъ своей исторіи. Однако, многіе вопросы, связанные съ ихъ возникновеніемъ, устройствомъ и дѣятельностью, уже не разъ обсуждались нашими учеными, вызывая среди нихъ разно-

---

(первоначально въ „Исторіи Правительствующаго Сената за двѣсти лѣтъ“, т. I, Спб. 1911).—*В. И. Веретенниковъ*, Очерки исторіи генералъ-прокуратуры въ Россіи до-Екатерининскаго времени, Харьковъ 1915.—*Т. В. Барсовъ*, Св. Синодъ въ его прошломъ, Спб. 1896.—*Онъ же*, Синодальныя учрежденія прежняго времени, Спб. 1897.—*С. Т. Рункевичъ*, Исторія русской Церкви подъ управленіемъ Св. Синода, т. I—Учрежденіе и первоначальное устройство Св. Правительствующаго Синода (1721—1725), Спб. 1900.—*П. В. Верховской*, Учрежденіе Духовной коллегіи и Духовный регламентъ. Къ вопросу объ отношеніи Церкви и государства въ Россіи. Изслѣдованіе въ области исторіи русскаго церковнаго права, т.т. I—Изслѣдованіе, II—матеріалы, Ростовъ на Дону 1916.—*М. М. Богословскій*, Областная реформа Петра Великаго. Провинція 1719—27 г.г., М. 1902 (также въ „Чтеніяхъ въ О-вѣ ист. и древн. рос., 1902 г., кн. III и IV).—*M. Vassilieff,* Russland und Frankreich von d. Thronbesteigung Peter d. Grossen bis zum Vertrage von Amsterdam 1717, Gotha 1902.—*De-Guischin*, Pierre le Grand et le premier traité franco-russe (1682—1717), Paris 1908.—*М. Поліевктовъ*, Балтійскій вопросъ въ русской политикѣ послѣ Ништадскаго мира (1721—1725), Спб. 1907 (также въ Запискахъ Историко-филологическаго факультета Имп. Спб-аго у-та, ч. 85).—*Н. П. Павловъ-Сильванскій*, Проэкты реформъ въ запискахъ современниковъ Петра Великаго, Спб. 1897 (также въ Запискахъ Истор.-фил. факультета Имп. Спб-скаго у-та, ч. 42).—*Е. Ф. Шмурло*, Петръ Великій въ оцѣнкѣ современниковъ и потомства, вып. I (XVIII вѣкъ), Спб. 1912 (также въ Журналѣ Мин. Нар. Просв. за 1911 г., кн. X—XII и 1912 г., кн. V и VI).

рѣчивыя мнѣнія. Къ числу такихъ спорныхъ вопросовъ принадлежитъ и вопросъ о коллегіальности приказовъ московскаго времени. Одни изслѣдователи (В. И. Сергѣевичъ, Н. П. Лихачевъ, В. Н. Латкинъ, С. А. Шумаковъ и др.) [1], принимая во вниманіе внутреннее устройство приказовъ (бояринъ или дьякъ „съ товарыщи") и порядокъ дѣлопроизводства въ нихъ (вершеніе дѣлъ „вопче", „заодинъ", „безъ розни"), считаютъ эти учрежденія по существу коллегіальными; другіе (М. М. Сперанскій, К. А. Неволинъ, К. Д. Кавелинъ, К. Троцина, Ѳ. И. Леонтовичъ, М. Ф. Владимірскій-Будановъ, П. Н. Мрочекъ-Дроздовскій, А. Н. Филипповъ, Н. Н. Ардашевъ и др.) [2] на-

---

[1] *В. И. Сергѣевичъ*, Лекціи и изслѣдованія по исторіи русскаго права, Спб. 1883, стр. 842; также Лекціи и изслѣдованія по древней исторіи русскаго права, изд. 4-ое, дополн. и попр., Спб. 1910, стр. 286—287.— *Н. П. Лихачевъ*, Разрядные дьяки XVI вѣка. Опытъ историческаго изслѣдованія, Спб. MDCCCLXXXVIII, стр. 11—22.—*В. Н. Латкинъ*, Учебникъ исторіи русскаго права періода имперіи (XVIII и XIX ст.), изд. 2-ое, перераб. и дополн., Спб. 1909, стр. 350.—*С. А. Шумаковъ*, Экскурсы по исторіи Помѣстнаго приказа, М. 1910, стр. 45—50, особ. 74 и сл.; также—Къ исторіи Московскихъ приказовъ, Юридическія Записки, изд. Демидовскимъ Юридическимъ Лицеемъ, 1911 г., вып. II—III, стр. 518—519.

[2] *М. М. Сперанскій*, О государственныхъ установленіяхъ (написано въ концѣ 1826-го и началѣ 1827 г., впервые напечатано въ „Архивѣ историческихъ и практическихъ свѣдѣній" Н. В. Калачова, 1859 г., кн. III), Планъ государственнаго преобразованія, изд. „Русской Мысли", М. 1905, стр. 236.—*К. А. Неволинъ*, Образованіе управленія въ Россіи отъ Іоанна III до Петра Великаго (за исключеніемъ 5-ой главы, впервые напечатано въ Ж. М. Н. Пр., 1844 г., кн. 1—3), Полное собраніе сочиненій, т. VI, Спб. 1859, стр. 139, 141, 211—213.—*К. Д. Кавелинъ*, Основныя начала русскаго судоустройства и гражданскаго судопроизводства въ періодъ времени отъ Уложенія до Учрежденія о губерніяхъ (первоначально М. 1844), Собраніе сочиненій, т. IV, Спб. 1900, стр. 213—215, 353, 390—393, 419.—*К. Троцина*, Исторія судебныхъ учрежденій въ Россіи, Спб. 1851, стр. 67—70, 120—121.—*Ѳ. И. Леонтовичъ*, Къ исторіи права русскихъ инородцевъ: древній Монголо-калмыцкій или Ойратскій уставъ взысканій, Одесса 1879, стр. 251—253.—*М. Ф. Владимірскій-Будановъ*, Обзоръ исторіи русскаго права, вып. I, Кіевъ 1886, стр. 211—212 (тоже въ позднѣйшихъ изданіяхъ, напр., въ 6-мъ 1909 г., стр. 251—252).—*П. Н. Мрочекъ-Дроздовскій*, Исторія русскаго права, М. 1892, стр. 99—100.— *А. Н. Филипповъ*, О наказаніи по законодательству Петра Великаго въ

противъ заявляютъ, что московскіе приказы XVI—XVII в.в., основанные на принципѣ личныхъ порученій, были бюрократическими учрежденіями и отличались отъ петровскихъ коллегій отсутствіемъ коллегіальнаго начала въ своемъ устройствѣ и дѣлопроизводствѣ.

Противоположныя мнѣнія, высказанныя представителями обоихъ направленій въ вопросѣ о коллегіальности приказовъ, начали вызывать справедливыя возраженія уже съ 60-хъ г.г. прошлаго столѣтія. Противниками крайностей въ этомъ отношеніи заявили себя Ѳ. М. Дмитріевъ, И. Е. Андреевскій и А. Д. Градовскій, а въ самое послѣднее время С. Б. Веселовскій. Первые три изслѣдователя указывали на трудность „приложить понятія бюрократіи или коллегіи къ древнему патріархальному учрежденію нашихъ приказовъ", ибо практика и обычай имѣли такое значеніе въ Московскомъ государствѣ, что никто и не думалъ о правильномъ проведеніи въ жизнь извѣстнаго правового начала. Приказы еще и потому нельзя считать бюрократическими или коллегіальными учрежденіями, что тотъ и другой порядокъ управленія предполагаетъ предварительное уравненіе общества и повсемѣстное проведеніе начала личной заслуги, какъ единственнаго условія служебной дѣятельности и повышенія. Ничего подобнаго, по мнѣнію всѣхъ названныхъ изслѣдователей, не было въ Московскомъ государствѣ во времена приказнаго управленія: одно служебное лицо у насъ не было подчинено другому, не изчезало въ немъ въ силу служебнаго старшинства, да и самое „старшинство" одного передъ другимъ выражалось лишь въ томъ, что въ дѣлахъ и грамотахъ старшій писался раньше младшаго; съ другой стороны, у насъ не было и совершеннаго равенства голосовъ въ приказномъ присутствіи, не существовало законнаго обезпеченія за каждымъ изъ нихъ права на одинаковое участіе въ дѣлѣ, такъ какъ

связи съ реформою, М. 1891, стр. 9, 24; подробнѣе—Учебникъ исторіи русскаго права (Пособіе къ лекціямъ), ч. I, изд. 5, измѣн. и дополн., Юрьевъ 1914, стр. 500—503, 787—789.—*Н. Н. Ардашевъ*, Къ вопросу о коллегіальности Приказовъ, въ Трудахъ Восьмаго Археологическаго съѣзда въ Москвѣ, 1890, подъ ред. Графини П. С. Уваровой, т. III, М. 1897, стр. 258—273.

самый принципъ рѣшенія дѣлъ по большинству голосовъ былъ совершенно чуждъ понятіямъ XVI—XVII в.в. [1] Поэтому нельзя не согласиться съ г. Веселовскимъ относительно того, что самая постановка вопроса о коллегіальности и бюрократичности московскихъ приказовъ является ненужной и неправильной по существу [2].

Такимъ образомъ, старо-московскій строй приказнаго управленія нельзя оцѣнивать съ точки зрѣнія позднѣйшихъ правовыхъ понятій и воззрѣній: приказы являются учрежденіями одного правового порядка, а петровскія коллегіи—другого. Но первые начали разрушаться уже въ концѣ XVII в. и продолжали отмирать въ теченіе первыхъ лѣтъ XVIII в., а послѣднія, по общему убѣжденію, появляются лишь въ 1718—1720 г.г. Спрашивается: въ какомъ же положеніи было центральное управленіе на рубежѣ этихъ двухъ историческихъ явленій, какія учрежденія оставилъ въ наслѣдство позднѣйшему времени старый приказный строй и въ какихъ условіяхъ происходила смѣна двухъ системъ управленія? Если на первые два вопроса ученые изслѣдователи даютъ пока малоудовлетворительные отвѣты, то послѣдній вопросъ остается нерѣшеннымъ и до настоящаго времени [3].

А между тѣмъ, въ ученой литературѣ прежде всего былъ выдвинутъ какъ разъ именно послѣдній вопросъ—о смѣнѣ двухъ системъ управленія. Въ 1843 г. вышло сочиненіе *д-ра М.*

---

[1] *Ѳ. М. Дмитріевъ*, Исторія судебныхъ инстанцій и гражданскаго апелляціоннаго судопроизводства отъ судебника до Учрежденія о губерніяхъ, М. 1859, стр. 132—135, 337—340.—*И. Е. Андреевскій*, Русское государственное право, т. 1, Спб. 1866, стр. 259—260.—*А. Д. Градовскій*, Высшая администрація Россіи XVIII ст. и генералъ-прокуроры, Спб. 1866, стр. 18—20, 22—35.—*С. Б. Веселовскій*, Приказный строй управленія Московскаго государства, въ сборникѣ „Русская исторія въ очеркахъ и статьяхъ", под. ред. проф. М. В. Довнаръ-Запольскаго, т. III, Кіевъ 1912, стр. 183.

[2] Указ. статья, стр. 183.—На той же примирительной точкѣ зрѣнія стоитъ и проф. *А. С. Алексѣевъ* (Русское государственное право, изд. 4-е, М. 1897, стр. 439—442).

[3] Въ нижеслѣдующемъ очеркѣ отмѣчаются лишь основныя теченія и разсматриваются главные труды по исторіи Петровскаго управленія.

Поссельта „Peter der Grosse und Leibnitz" (Dorpat und Moscau), въ которыхъ авторъ, разсматривая исторію взаимныхъ отношеній между Петромъ и знаменитымъ философомъ, высказалъ слѣдующее положеніе о началѣ административныхъ преобразованій въ Россіи XVIII в. Въ 1712 г. Лейбницъ представилъ Петру знаменитую записку объ учрежденіи въ Россіи коллегій [1]. Опытъ достаточно показалъ, говорилось здѣсь, что государства и страны не иначе могутъ быть приведены въ лучшее состояніе, какъ только посредствомъ учрежденія хорошихъ коллегій (durch aufrichtung guther Collegiorum). Въ каждомъ государствѣ число коллегій можетъ быть различно, но для Россіи Лейбницъ признавалъ необходимымъ слѣдующія девять коллегій: государственную (etats-collegium), военную, финансовую, полиціи, юстиціи, торговли, духовную (Religions-collegium), ревизіонную и ученую (Gelehrt-collegium). Для каждой изъ нихъ записка считала необходимымъ опредѣлить обязанности коллежскихъ членовъ, предметы вѣдомства каждаго учрежденія и ту пользу, которую получать государь и его страна отъ такого управленія [2]. Впрочемъ, подробныя указанія проектъ представляетъ относительно одной лишь ученой коллегіи [3]. Хотя эта записка Лейбница не имѣетъ обозначенія года, однако Поссельтъ неизвѣстно почему пріурочиваетъ ее къ 1712 г. Въ 1714 г. Лейбницъ, по словамъ того же Поссельта, представилъ Петру общія соображенія о порядкѣ и экономіи финансовъ, причемъ упоминаетъ уже о Камеръ-, Бергъ- и Мануфактуръ-коллегіяхъ [4]. Такимъ образомъ, выходитъ, что записка и проектъ о финансахъ впервые указали Петру общій планъ преобразованія центральнаго управленія, который и былъ осуществленъ имъ впослѣдствіи.

Этотъ естественный выводъ изъ работы Поссельта былъ принятъ потомъ большинствомъ русскихъ историковъ, которые долго связывали дѣло коллежской реформы съ именемъ Лейб-

---

[1] Peter der Grosse und Leibnitz, SS. 209—210.
[2] Тамъ же, 226—228.
[3] Тамъ же, 228—232.
[4] Тамъ же, 211, 239—271.

ница. Такъ продолжалось до начала 70-хъ годовъ, когда появилось извѣстное изслѣдованіе *В. И. Герье* „Отношенія Лейбница къ Россіи и Петру Великому по неизданнымъ бумагамъ Лейбница въ Ганноверской библіотекѣ“ (Спб. 1871). Проф. Герье отыскалъ въ Моск. Архивѣ Мин. ин. д. подлинники проектовъ, напечатанныхъ Поссельтомъ, причемъ оказалось, что подлинникъ записки писанъ неизвѣстною рукою, не подписанъ Лейбницемъ и совершенно не датированъ. Авторъ весьма основательно относитъ эту записку ко времени пребыванія Петра въ Пирмонтѣ, т. е. къ 1716 г. [1] Что же касается проекта о финансахъ, то онъ и не могъ принадлежать философу, ибо обнаруживаетъ такое знакомство составителя съ русской администраціей и финансами, какого никогда не могло быть у Лейбница; къ тому же въ проектѣ говориться о Камеръ-коллегіи, какъ уже о существующемъ учрежденіи, а извѣстно, что Лейбницъ умеръ въ 1716 г., т. е. ранѣе коллежской реформы [2]. Въ виду этого нѣтъ никакихъ основаній связывать учрежденіе у насъ коллегій съ именемъ знаменитаго философа.

Второй вопросъ относительно центральнаго управленія въ Россіи XVIII в. касался приказовъ и канцелярій до-коллежскаго времени.

Приказное управленіе при Петрѣ В. однимъ изъ первыхъ у насъ разсматриваетъ *К. Д. Кавелинъ*. Со времени вступленія на престолъ этого государя, говоритъ онъ въ своей магистерской диссертаціи (1844 г.), начинаются непрерывныя измѣненія въ числѣ приказовъ и предметахъ ихъ вѣдомства; тогда же устанавливаются и новыя учрежденія подъ названіемъ конторъ и канцелярій. Однако, всѣ эти перемѣны происходили на основаніи прежнихъ правовыхъ началъ: устройство приказовъ въ сущности не измѣнилось; новое же распредѣленіе предметовъ ихъ вѣдомства вызывалось потребностями того времени и преслѣдовало особенныя цѣли. Лишь только когда въ 1717 г. появляются коллегіи, происходитъ и существенное преобразованіе нижнихъ центральныхъ учрежденій. Но какъ

---

[1] Отношенія Лейбница къ Россіи и Петру Вел., стр. 194—195.

[2] Тамъ же, 195—196.

именно эти учрежденія смѣняются коллегіями, Кавелинъ, къ сожалѣнію, не указываетъ [1].

Задачу, не выполненную этимъ изслѣдователемъ, взялъ на себя *К. А. Неволинъ.* Въ извѣстномъ трудѣ своемъ „Образованіе управленія въ Россіи отъ Іоанна III до Петра Великаго" (1844 и 1859 г.г.) онъ, на основаніи Полнаго Собранія Законовъ, подробно разсматриваетъ постепенное уничтоженіе при Петрѣ В. старыхъ приказовъ, превращеніе ихъ въ канцеляріи, конторы и коллегіи и образованіе новыхъ учрежденій независимо отъ старыхъ приказныхъ вѣдомствъ. Преобразованія Петра въ области центральнаго управленія начались, по его мнѣнію, съ воинскихъ приказовъ, ибо война со Швеціей потребовала особой заботливости относительно устройства военнаго дѣла. Одновременно предпринято было и преобразованіе управленія городскихъ обывателей, устройствомъ которыхъ предполагалось улучшить промышленность и торговлю и тѣмъ самымъ усилить государственные доходы. Смерть патріарха Адріана въ 1700 г. явилась для Петра первымъ поводамъ къ перемѣнамъ въ церковномъ управленіи. Съ этого же времени и бо́льшая часть приказовъ подвергается перемѣнамъ, которыя сначала касаются ихъ внѣшней стороны, а затѣмъ затрагиваютъ и существо самыхъ учрежденій. Такъ, вошло въ обычай называть приказы какъ ихъ русскимъ именемъ, такъ и иностраннымъ словомъ „канцелярія"; подобно этому и главные судьи приказовъ начинаютъ называться „президентами" и „министрами". Въ концѣ XVII—началѣ XVIII в в. велѣно было прежніе столпы и столпцы замѣнить тетрадями и книгами, вводится въ употребленіе гербовая бумага, указами 1706 г. предписывается всѣ дѣла въ приказахъ скрѣплять самимъ судьямъ, а не дьякамъ или подьячимъ. Одновременно съ этимъ производится ломка старыхъ учрежденій и появленіе новыхъ: одни приказы уничтожаются совсѣмъ (напр., Дворцовый Судный, Казенный, Большого Прихода, Земскій, четвертные), другіе, соединяясь вмѣстѣ, получаютъ иное названіе и образуютъ новое учрежденіе (Инозем-

---

[1] Основныя начала русскаго судоустройства и пр., Собраніе сочиненій, т. IV, Спб. 1900, стр. 391.

скій+Рейтарскій=Приказъ военныхъ дѣлъ), третьи мѣняютъ свое прежнее названіе на новое, русское или иноземное (Стрѣлецкій въ приказъ Земскихъ дѣлъ, Пушкарскій въ Артиллерійскій, Корабельный въ Адмиралтейскій; Житный приказъ въ Провіантскую канцелярію). Потребности времени вызываютъ, наконецъ, и появленіе совершенно новыхъ учрежденій, которыя не находятъ себѣ соотвѣтствія въ старыхъ: таковы Бурмистрская палата, Семеновская приказная палата, переименованная сначала въ Ижорскую, а потомъ Ингерманландскую канцелярію; Преображенскій приказъ и Тайная Канцелярія, Главный Коммисаріатъ и др. Всѣ перечисленныя перемѣны происходятъ какъ на поверхности центральныхъ учрежденій, такъ и внутри нихъ; въ послѣднемъ случаѣ замѣчается расширеніе или съуженіе круга вѣдомства ихъ въ зависимости отъ характера перемѣны. Такъ постепенно старые приказы преобразовались и исчезли въ новыхъ учрежденіяхъ, и трудно указать, замѣчаетъ Неволинъ, когда именно вмѣсто одного возникало другое Въ 1719—20 г.г. въ Россіи появляются коллегіи, составленныя по шведскому образцу, и производятъ важныя перемѣны въ центральномъ управленіи. Однѣ коллегіи, по словамъ нашего изслѣдователя, *замѣняютъ* собою прежніе приказы и канцеляріи (Военная коллегія вмѣсто Военнаго приказа или канцеляріи, Штатсъ-Конторъ-Коллегія вм. приказа Большой Казны, Ревизіонъ-к. вм. Счетнаго приказа, Бергъ-к. вм. Руднаго пр.), другія *составляются изъ* прежнихъ приказовъ (Адмиралтейская к. изъ приказовъ Адмиралтейскаго и Морского флота), наконецъ, третьи *преобразуются* изъ соотвѣтствовавшихъ имъ по кругу вѣдомства приказовъ (Коллегія иностранныхъ дѣлъ изъ Посольскаго пр.). Впрочемъ, болѣе подробныхъ указаній на сущность перемѣнъ, произведенныхъ коллегіями въ центральномъ управленіи, мы не находимъ въ разсматриваемомъ изслѣдованіи [1].

[1] Полное собраніе сочиненій К. А. Неволина, т. VI, Спб. 1859, стр. 212—213, 218—237.—На изслѣдованіи Неволина и Полн. Собраніи Законовъ основаны очерки Петровскаго управленія въ до-коллежское время *К. Троцины* (Исторія судебныхъ учрежденій въ Россіи, изд. 2-ое. Спб. 1851, стр. 64—113, 142—163), *А. Вицына* (Краткій очеркъ управленія

Такимъ образомъ, трудъ проф. Неволина представляетъ историческій очеркъ лишь внѣшняго развитія центральнаго управленія при Петрѣ В. Внутренней исторіи учрежденій изслѣдователь не даетъ; за множествомъ годовъ и названій, которыми наполненъ его трудъ, нельзя разсмотрѣть ни общихъ условій естественнаго развитія и упадка до-коллежскихъ учрежденій, ни особенностей въ устройствѣ и характерѣ каждаго изъ нихъ, ни самаго появленія коллегій. Такая неполнота и односторонность разсматриваемаго очерка объясняется тѣмъ, что онъ былъ написанъ проф. Неволинымъ въ началѣ 40-хъ годовъ прошлаго столѣтія [1], а при тогдашнемъ состояніи источниковъ по исторіи Петровскаго времени и научной разработкѣ ихъ трудно было ожидать появленія болѣе глубокаго и научно построеннаго изслѣдованія. Но и при всѣхъ своихъ несовершенствахъ очеркъ проф. Неволина оказалъ немалое вліяніе на послѣдующихъ историковъ права, позаимствовавшихъ у него идею непрерывнаго развитія и роста учрежденій, которая проникаетъ данную работу съ начала до конца.

Точку зрѣнія К. А. Неволина о существованіи значительнаго числа до-коллежскихъ центральныхъ учрежденій раздѣляютъ *С. А. Петровскій* и *П. Н. Мрочекъ-Дроздовскій*. Оба они работали надъ такими вопросами управленія (первый о Сенатѣ, второй объ областномъ управленіи), что по самому существу своихъ заданій должны были коснуться и до-коллежскихъ учрежденій. И дѣйствительно, разсматривая кругъ вѣдомства Сената, оба изслѣдователя отмѣчаютъ, что онъ своею властью закрывалъ приказы, возстанавливалъ уничтоженные, создавалъ новые, передавалъ предметы вѣдомства одного въ вѣдѣніе другого [2]. Что это были за учрежденія, мы узнаёмъ

въ Россіи отъ Петра Великаго до изданія Общаго учрежденія министерствъ, Каз. 1855) и *П. Н. Мрочекъ-Дроздовскаго* (Исторія русскаго права, М. 1892, стр. 100—118). Ничего новаго, сравнительно съ изслѣдованіемъ проф. Неволина, данные очерки не сообщаютъ.

[1] 5-ая глава изслѣдованія впервые была напечатана въ 1859 г., въ VI т. Собранія сочиненій (см. выше, стр. 8, пр. 2).

[2] *Петровскій*, О Сенатѣ въ царств. Петра В., стр. 34; *Мрочекъ-Дроздовскій*, Областное управленіе Россіи XVIII в., стр. 141.

изъ распредѣленія дѣлъ между столами сенатской канцеляріи въ 1714 г. Сенату непосредственно подчинялись приказы—Помѣстный, Военный, Провіантскій, Артиллерійскій съ Оружейною палатою, Адмиралтейскій, Посольскій, Монастырскій, Преображенскій, Печатный и Дворцовая походная канцелярія [1]. Всѣ эти учрежденія имѣли свои отдѣльныя смѣты и особыя вѣдомства [2]; но самыми важными изъ нихъ считались приказы Воинскій, Адмиралтейскій, Артеллерійскій и Посольскій: губернаторы обязаны удовлетворять ихъ прежде всѣхъ другихъ [3]. Какъ на смѣну этимъ приказамъ пришли коллегіи, оба изслѣдователя не указываютъ.

Выше было отмѣчено, что К. А. Неволинъ говорилъ о постепенномъ исчезновеніи старыхъ учрежденій въ новыхъ канцеляріяхъ и коллегіяхъ. На этой же точкѣ зрѣнія стоятъ *Ѳ. М. Дмитріевъ*, *В. И. Сергѣевичъ* и *М. Ф. Владимірскій-Будановъ*, причемъ первые два изслѣдователя чаще говорятъ о *замѣнѣ* старыхъ учрежденій новыми [4], а послѣдній утверждаетъ, что почти всѣ коллегіи (за исключеніемъ морского, горнаго, мануфактурнаго и торговаго вѣдомствъ) *преобразованы* Петромъ изъ прежнихъ приказовъ; впрочемъ, замѣчаетъ онъ, оставалось нѣсколько вѣдомствъ, не вошедшихъ въ систему коллегій, а потому для нихъ были оставлены прежніе приказы (Ямской, Аптекарскій, переименованный въ Медицинскую канцелярію, Каменный, переим. въ Канцелярію отъ строеній, Разбойный подъ именемъ Сыскного), даже нѣкоторые областные (напр., Сибирскій). Такимъ образомъ, заключаетъ проф. Владимірскій-Будановъ, хотя система приказовъ была упрощена въ

---

1 Петровскій, назв. соч., 64, 234—235.

2 Впрочемъ, г. Мрочекъ-Дроздовскій, противорѣча самому себѣ, заявляетъ, что Сенатъ поглотилъ въ своей власти всѣ старинные приказы, подчинивъ нѣкоторые изъ нихъ (?) (указ. соч., 141).

3 Петровскій, 281, 268, 284, 316, 318—319; Мроч.-Дроздовскій, 165—168, 189—190, 199—204, 208 и сл., 218.—О многихъ приказахъ при Петрѣ говоритъ и И. Е. Андреевскій (Рус. госуд. право, I, 267—269).

4 Исторія судебныхъ инстанцій, М. 1859, стр. 494—495.—Лекціи и изслѣдованія по исторіи русскаго права, Спб. 1883, стр. 848.

системѣ коллегій, однако она осталась еще весьма сложной[1].

Къ тому же выводу о преобразованіи до-коллежскихъ приказовъ и канцелярій въ коллегіи приходятъ и изслѣдователи отдѣльныхъ учрежденій въ ученыхъ трудахъ, которые стали появляться у насъ съ конца 60-хъ г.г. прошлаго столѣтія.

Такъ, проф. о. *М. И. Горчаковъ*, обстоятельно изучившій Монастырскій приказъ по архивнымъ даннымъ, сообщаетъ слѣдующее относительно его устройства и круга вѣдомства до и послѣ коллежской реформы. Учрежденный въ 1649 г., приказъ былъ уничтоженъ въ 1677 г., но возстановленный въ 1701 г. существовалъ до 1720 г., когда былъ снова закрытъ. Въ 1721 г. онъ вновь открывается и въ 1723—1724 г.г. преобразуется въ чисто коллегіальное учрежденіе подъ названіемъ Камеръ-конторы синодальнаго правительства. Изъ всего изслѣдованія о. Горчакова для насъ болѣе всего важны — устройство и дѣятельность Монастырскаго приказа съ 1701 г. до превращенія его въ коллегію. Учрежденіе въ это время состояло изъ главнаго судьи, 3—4 дьяковъ и 70—100 подьячихъ. Въ 1711 г. въ приказѣ появляется свой фискалъ, а въ 1721 г.— комиссары, прокуроръ, экзекуторъ, нотаріусъ, актуаріусъ, регистраторъ и др. Несмотря на такой составъ и на то, что у главнаго судьи упоминаются „товарищи", а указъ 1714 г. о рѣшеніи дѣлъ по большинству голосовъ былъ полученъ въ приказѣ и записанъ для руководства въ книгу указовъ,—дѣлопроизводство въ этомъ учрежденіи было чисто бюрократическое, ибо главный судья всѣ дѣла рѣшалъ единолично[2]. Однако, наличность коллежскихъ должностныхъ лицъ въ составѣ приказа въ 1721 г. упростила самое превращеніе его въ коллегію (1723—1724 г.г.). Кругъ вѣдомства Монастырскаго приказа былъ весьма обширенъ и простирался на все государство. Въ

[1] Обзоръ исторіи русскаго права, вып. I, Кіевъ 1886, стр. 211—212 (то же и въ позднѣйшихъ изданіяхъ, напр., въ 6-мъ 1909 г., стр. 251—252).— Той же точки зрѣнія придерживается *В. В. Ивановскій*, Русское государственное право, т. I—Верховная власть и ея органы, ч. I, Казань 1896, стр. 280 и сл

[2] Монастырскій приказъ (1649—1725 г.). Опытъ историко-юридическаго изслѣдованія, Спб. 1868, стр. 124—125, 130—132, 286.

управленіи его были патріаршія, архіерейскія и монастырскія вотчины, монастырскіе штаты, школьное и печатное дѣло, благотворительность, полиція и судъ въ своихъ вотчинахъ, нѣкоторыя чисто церковныя дѣла и финансы [1]. До 1711 г. Монастырскій приказъ былъ высшимъ центральнымъ учрежденіемъ по дѣламъ своего вѣдомства, съ учрежденіемъ же Сената сталъ въ подчиненныя къ нему отношенія [2]. Губернскія власти (губернаторы и ландраты) пытались было ввести приказъ въ кругъ своего вліянія, но онъ отстоялъ свою самостоятельность и сталъ посылать въ области указы, а оттуда получать доношенія [3]. Въ 1718—1719 г.г. кругъ вѣдомства Монастырскаго приказа сокращается: всѣ финансовыя дѣла передаются Штатсъ-конторѣ, судебныя—Юстиціи-коллегіи, духовныя же предположено передать особой духовной коллегіи (впослѣдствіи Синоду). Поэтому въ 1720 г. приказъ за ненадобностью уничтожается [4]. Послѣ возстановленія своего приблизительно съ тѣмъ же кругомъ вѣдомства онъ находится уже въ подчиненіи у Синода и на равной ногѣ съ Штатсъ-конторой и Камеръ-коллегіей [5].—Изслѣдованіе о. Горчакова попутно даетъ также весьма любобытныя свѣдѣнія и о финансовомъ положеніи другихъ приказовъ: напр., Военный получалъ окладный полуполтинный сборъ, Адмиралтейскій—корабельный сборъ, Ямской—ямскія и полоняничныя деньги; свои доходы имѣли Провіантскій приказъ, Дворцовая канцелярія и др. [6]

Болѣе важныя свѣдѣнія о центральномъ управленіи Петровскаго времени заключаются въ трудѣ *Ѳ. Ѳ. Веселаго* „Очеркъ русской морской исторіи“ (Спб. 1875), написанномъ на основаніи архивныхъ данныхъ [7]. XIV-ая глава этого очерка

---

[1] Горчаковъ, назв. соч., 163—246.
[2] Тамъ же. 123—124.
[3] Тамъ же, 125—126, 157—162.
[4] Тамъ же, 126—128.
[5] Тамъ же, 258—259.
[6] Тамъ же, 204—210.
[7] Ѳ. Ѳ. Веселаго пользовался документами архивовъ—Государственнаго и Морского въ Петроградѣ, Главнаго Архива Министерства иностр. дѣлъ и Архива Министерства юстиціи въ Москвѣ

посвящена изложенію управленія морскимъ вѣдомствомъ въ Россіи и его постепеннаго развитія при Петрѣ Вел.

Съ учрежденіемъ воронежско-азовскаго флота, говоритъ г. Веселаго, главное управленіе имъ возложено было на адмирала, а для ближайшаго завѣдыванія адмиралтейскими дѣлами учреждено званіе адмиралтейца. Первыми адмиралами были Лефортъ (1696—1699) и Головинъ (1699—1706), а адмиралтейцами—Протасьевъ (1696—1700) и Апраксинъ (1700—1707). Въ 1698 г. Морское управленіе получаетъ особое учрежденіе, такъ называемый Приказъ воинскаго морского флота (или Приказъ морскихъ воинскихъ дѣлъ), подъ начальствомъ боярина, потомъ адмирала Ѳ. А. Головина. Что же касается управленія адмиралтействомъ и верфью въ Воронежѣ, то оно первоначально находилось во Владимірскомъ судномъ приказѣ въ Москвѣ, подъ вѣдѣніемъ адмиралтейца, и въ „Царскомъ шатрѣ на Воронежѣ". Въ 1700 г., за упраздненіемъ Владимірскаго суднаго приказа учреждается Приказъ адмиралтейскихъ дѣлъ (или просто Адмиралтейскій), подъ начальствомъ адмиралтейца Ѳ. М. Апраксина, для завѣдыванія судостроеніемъ въ Воронежѣ, снабженіемъ судовъ всѣмъ необходимымъ, сборомъ денегъ на корабельное строеніе, всѣми адмиралтейскими служителями и морскими чинами изъ русскихъ [1]. Съ учрежденіемъ балтійскаго флота морское управленіе должно было расшириться. Главнымъ начальникомъ новаго флота продолжаетъ числиться адмиралъ Головинъ; но постройкой судовъ завѣдуетъ уже ингерманландскій губернаторъ Меньшиковъ, а ближайшее начальство надъ новооснованной Олонецкой верфью и петербургскимъ адмиралтействомъ вручается олонецкому коменданту И. Я. Яковлеву. Подъ командой послѣдняго въ 1705—1706 г.г. и возникаетъ первое адмиралтейское учрежденіе балтійскаго флота, которое первоначально состоитъ изъ самого коменданта, экипажмейстера капитана Валронда, помощника его Л. Могушева, кн. Р. Мещерскаго и подьячего Степанова. Никакого оффиціальнаго названія это учрежденіе еще не носитъ [2].

[1] *Ѳ. Ѳ. Веселаго*, Очеркъ русской морской исторіи, ч. I, Спб. 1875, стр. 439—440.

[2] Тамъ же, 440—442.

Со смертью Ѳ. А. Головина въ 1707 г. адмираломъ и „президентомъ адмиралтействъ“ назначается Ѳ. М. Апраксинъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ было уничтожено званіе адмиралтейца, а Приказъ воинскаго морского флота присоединенъ къ Адмиралтейскому. По званію президента адмиралтействъ къ Апраксину перешло и высшее управленіе верфями и адмиралтействомъ балтійскаго флота, бывшее до того въ вѣдѣніи кн. Меньшикова. Въ виду этого въ Петербургѣ создается новое учрежденіе—Адмиралтейская канцелярія, подъ вѣдѣніемъ коменданта Яковлева, а по его смерти—А. В. Кикина. Самъ адм. Апраксинъ большую часть времени проводилъ въ новой столицѣ, а центральное морское управленіе, Адмиралтейскій приказъ, находилось въ Москвѣ. Приказъ вѣдалъ всѣхъ служившихъ во флотѣ, всю хозяйственную часть (доходы и заготовки адмиралтейства) и всѣ адмиралтейскія заведенія (фабрики, заводы, школы). Дѣлами его управлялъ Племянниковъ [1]. Такая двойственность власти весьма дурно отражалась на дѣлопроизводствѣ приказа, которое было сильно запущено: за неимѣніемъ въ немъ приходо-расходныхъ и иныхъ книгъ нельзя было установить, какіе изъ доходовъ поступили и какіе остались въ недоимкѣ; не знали также и наличнаго количества заготовленныхъ матеріаловъ. Въ виду всего этого и рѣшено было сосредоточить высшее морское управленіе въ мѣстѣ постояннаго жительства адмирала. Въ 1712 г. въ Петербургѣ учреждается Канцелярія военнаго морского флота (или просто Военная морская канцелярія), на обязанность которой возложено, бывшее до этого времени въ вѣдомствѣ Адмиралтейскаго приказа, завѣдываніе морскими и сухопутными чинами флота, ихъ содержаніе, обмундировка и производство суда и расправы, а также и доходы адмиралтейства. Управленіе канцеляріей было ввѣрено оберъ-комиссару Тормасову, а для письменнаго дѣлопроизводства назначено три подьячихъ [2]. Измѣляется при этомъ и общій характеръ высшаго морского управленія, въ которомъ развивается совѣщательность при рѣшеніи

---

[1] Веселаго, назв. соч., 443—444.
[2] Тамъ же, 445—446.

дѣлъ: въ 1712 г. президентъ адмиралтействъ, адм. Апраксинъ, получаетъ въ лицѣ А. В. Кикина „адмиралтейскаго совѣтника“ [1]. Съ изъятіемъ изъ вѣдѣнія Адмиралтейскаго приказа морскихъ чиновъ и доходовъ адмиралтейства, кругъ дѣятельности его значительно уменьшился. Въ томъ же 1712 г. приказъ былъ переименованъ въ Московскую адмиралтейскую контору, которая и отдана въ управленіе дьяка Бѣляева, довѣреннаго адм. Апраксина [2].

Но учрежденіемъ Военной морской канцеляріи и перенесеніемъ въ новую столицу главнаго морского управленія еще не заканчивается его устройство. Въ началѣ 1715 г. въ морскомъ вѣдомствѣ учреждается званіе оберъ-штеръ-кригсъ-комиссара, который получилъ въ свое завѣдываніе какъ Военную морскую канцелярію, такъ всѣ доходы адмиралтейства и заготовку матеріаловъ для верфи. Первымъ оберъ-штеръ-кригсъ-комиссаромъ былъ генералъ-маіоръ Г. П. Чернышевъ. Управленіе этого должностного лица, получившее названіе Морского комиссаріата, состояло изъ трехъ оберъ комиссаровъ и нѣкотораго числа комиссаровъ, провіантмейстеровъ, подьячихъ и школьниковъ и имѣло своего оберъ фискала. Сначала всѣ три оберъ-комиссара исполняли свои дѣла въ одной канцеляріи оберъ-штеръ-кригсъ-комиссара, но въ 1716 г. управленіе каждаго изъ нихъ образовало особую канцелярію: Военную, Провіантскую и Адмиралтейскую. Въ томъ же году для завѣдыванія обмундированіемъ морскихъ чиновъ учреждена особая мундирная контора, подъ начальствомъ цалмейстера, управлявшаго счетною частью [3].

Учрежденіе Морского комиссаріата произвело новый рядъ перемѣнъ въ управленіи адмиралтействомъ и верфями, которое поручается вице-адмиралу Крюйсу и получаетъ названіе Адмиралтейской конторы. Въ составъ ея входили канцеляріи Адмиралтейская, Экипажеская и Модель-камера, преобразованная въ слѣдующемъ 1717 г. въ Оберъ-серваерскую контору, подъ

---

[1] Веселаго, назв. соч., 444.
[2] Тамъ же, 447.
[3] Тамъ же, 446—447.

управленіемъ оберъ-серваера Головина. Въ томъ же 1717 г. всѣ подряды и покупки для адмиралтейства, находившіеся въ вѣдомствѣ Крюйса, поручены особому оберъ-комиссару, управленіе котораго образовало Адмиралтейскую подрядную контору. Въ вѣдѣніе новаго учрежденія поступили оберъ-провіантмейстеръ со своею конторою, цалмейстеръ сo своими канцеляристами и служителями и военные комиссары [1].

Такимъ образомъ, въ 1717 г. высшее морское управленіе, во главѣ котораго стоялъ адм. Апраксинъ дѣлилось на два вѣдомства: однимъ, подъ названіемъ Адмиралтейской конторы, завѣдывалъ вице-адмиралъ Крюйсъ, другимъ—оберъ-штеръ-кригсъ-комиссаръ Чернышевъ. Кругъ дѣятельности самого Чернышева и подвѣдомственныхъ ему лицъ и учрежденій былъ строго очерченъ инструкціями, тогда какъ Адмиралтейская контора Крюйса и ея составныя части такихъ уставовъ не имѣли. Неразграниченность обоихъ вѣдомствъ вела къ постояннымъ столкновеніямъ между Чернышевымъ и вице-адмираломъ [2]. Приходилось подумать о преобразованіяхъ. Еще въ январѣ 1715 года во Францію былъ посланъ капитанъ-поручикъ Зотовъ, который долженъ былъ собрать книги съ описаніемъ управленія адмиралтействомъ и флотомъ, и озаботиться переводомъ ихъ на русскій языкъ, „а чего нѣтъ въ книгахъ, но чинятъ отъ обычая, то помнить". Пробывъ во Франціи два года, Зотовъ вернулся въ Россію съ большимъ запасомъ разныхъ свѣдѣній и матеріаловъ. Къ тому же времени и нашъ посолъ въ Даніи, кн. Долгоруковъ, доставилъ Петру датскія морскія постановленія и морскіе уставы—англійскій, голландскій и шведскій. Сводъ этихъ матеріаловъ былъ порученъ тому же Зотову. Въ октябрѣ 1717 г. Петръ ввелъ въ Военной адмиралтейской канцеляріи настоящій коллегіальный порядокъ управленія [3]. Присутствіе ея со-

---

[1] Веселаго, назв. соч., 447—448.

[2] Тамъ же, 448—453.

[3] Дѣйствительно, о существованіи „Коллегіи Адмиралтейства" говорится какъ въ статьяхъ, данныхъ Крюйсу 8 ноября 1717 г., такъ и въ именномъ указѣ отъ 28 ноября того же года (П. С. З., т. V, №№ 3114 и 3122). В. О.

стояло изъ Апраксина, Крюйса и Чернышева, но въ засѣданіяхъ или „консиліяхъ", которымъ велись протоколы, принимали также участіе самъ царь, кн. Меньшиковъ и бар. Шафировъ [1].

11—17 декабря 1717 года дѣлаются первыя распоряженія объ общей коллежской реформѣ. Эти мѣропріятія касаются и морского вѣдомства: такъ, президентъ адмиралтейства адм. Апраксинъ получаетъ вице-президента, которымъ назначается Крюйсъ; въ составъ присутствія коллегіи въ 1718 г. входитъ еще одинъ членъ, Норовъ, а въ мартѣ слѣдующаго года коллегія получаетъ оберъ-секретаря въ лицѣ подполковника Тормасова. Однако, порядки, установленные еще въ октябрѣ 1717 г., господствуютъ въ Адмиралтейской коллегіи до 1720—1721 г.г., когда присутствіе ея усиливается новыми членами, а вѣдомственныя дѣла подвергаются новому перераспредѣленію. Въ 1722 г. былъ изданъ адмиралтейскій регламентъ и коллегія получила свое окончательное устройство [2].

Въ такихъ чертахъ г. Веселаго рисуетъ возникновеніе, внутреннее устройство и вѣдомство морского управленія при Петрѣ В. Всѣ перемѣны въ учрежденіяхъ представлены въ изслѣдованіи весьма подробно, хотя и не достаточно отчетливо; остался незатронутымъ и вопросъ объ отношеніи адмиралтейскихъ учрежденій къ Сенату и областнымъ властямъ. Несмотря на это, трудъ г. Веселаго весьма удачно разрѣшаетъ вопросъ о характерѣ смѣны приказовъ и канцелярій коллегіями; не менѣе любопытны и выводы автора о появленіи у насъ центральныхъ коллегіальныхъ учрежденій до общей коллежской реформы 1718—1721 г.г.

Мы видѣли изъ труда г. Веселаго, какъ въ Петровской Россіи вырабатывались центральныя учрежденія. Второй и столь же любопытный примѣръ образованія учрежденій, подобныхъ адмиралтейскимъ, даетъ изслѣдованіе *Н. Е. Бранденбурга* объ Артиллерійскомъ приказѣ, вышедшее въ 1876 г. Основанный на изученіи главнымъ образомъ архивныхъ данныхъ [3],

---

[1] Веселаго, назв. соч., 453—455.

[2] Тамъ же. 455—456.

[3] Изъ Архива старыхъ дѣлъ при С.-Петербургскомъ артиллерійскомъ музеѣ и Архива Министерства юстиціи въ Москвѣ.

этотъ трудъ представляетъ довольно опредѣленную картину постепеннаго превращенія московскаго приказа въ канцелярію-коллегію.

Артиллерійскій приказъ появляется въ Россіи въ 1701 г. и замѣняетъ собою приказъ Пушкарскій, который до этого времени вѣдалъ всю русскую артиллерію. Во главѣ новаго учрежденія былъ поставленъ генералъ-фельдцейхмейстеръ царевичъ Александръ Арчиловичъ Имеретійскій; его товарищами состояли 1—2 дьяка, а въ 1707 г. въ присутствіе приказа вводятся оберъ-комиссаръ и комиссаръ бр. Зыбины [1]. Каково было управленіе приказомъ, въ точности неизвѣстно, такъ какъ подлинное дѣлопроизводство этого учрежденія не отыскано [2]. Н. Е. Бранденбургъ склоненъ допускать, что внутреннее управленіе Артиллерійскаго приказа было основано на чисто бюрократическихъ началахъ: главный судья былъ исключительнымъ и единоличнымъ вершителемъ всѣхъ дѣлъ. Однако, данныя, приводимыя авторомъ, нѣсколько противорѣчатъ этому утвержденію. Такъ, одинъ изъ дьяковъ приказа, Павловъ, въ 1707 г. получаетъ выговоръ за то, что „не могъ присовѣтовать“ временному судьѣ кн. Ромодановскому, какъ лучше устроить дѣло снабженія артиллеріи [3]. Канцелярію Артиллерійскаго приказа составляли подьячіе трехъ статей (22—29 человѣкъ), при чемъ старшіе изъ нихъ находились во главѣ повытій, которыхъ въ 1707—1708 г.г. насчитывалось пять. Въ распоряженіи приказа были также царедворцы (стольники и дворяне—отъ 13 до 20 чел.), бывшіе, такъ сказать, чиновниками особыхъ порученій, и бурмистры, ежегодно посылавшіеся изъ Московской Ратуши для завѣдыванія денежною казною приказа [4]

Въ первые же годы существованія Артиллерійскаго приказа изъ него выдѣляется подвижная канцелярія при особѣ

---

[1] *Н. Е. Бранденбургъ*, Матеріалы для исторіи артиллерійскаго управленія въ Россіи. „Приказъ Артиллеріи“ (1701—1720 г.), Спб. 1876, стр. 3—5, 8—10, 16.

[2] Тамъ же, предисловіе, стр. IV.

[3] Тамъ же, 12.

[4] Тамъ же, 7—8, 28.

генералъ-фельдцейхмейстера, который, какъ начальникъ всей русской артиллеріи, въ военное время долженъ былъ находиться при арміи. Въ первый разъ эта канцелярія упоминается въ 1705 г. Сначала она не имѣла даже опредѣленнаго названія и являлась какъ бы временнымъ отдѣленіемъ Артиллерійскаго приказа, изъ котораго и получила свой служебный составъ—3 подьячихъ и 1 секретаря; но потомъ она переименовывается въ „Приказъ воинской походной артиллеріи" или съ 1706 г.—въ „Походную артиллерійскую канцелярію", съ какимъ названіемъ и продолжаетъ существовать въ дальнѣйшіе годы. Въ 1714 г. канцелярія находится уже въ Петербургѣ, гдѣ потомъ и остается въ качествѣ постояннаго артиллерійскаго учрежденія. Усиленіе значенія Походной артиллерійской канцеляріи происходитъ въ связи съ ростомъ значенія новой столицы, какъ центра управленія страной. Поэтому было время, когда артиллерійское дѣло въ Россіи дѣлилось между двумя учрежденіями—Артиллерійскимъ приказомъ въ Москвѣ и Артиллерійской канцеляріей въ Петербургѣ. Такое раздвоеніе становится очевиднымъ уже съ 1712 г. Въ томъ же году въ новой столицѣ устраиваются пушечный дворъ и два пороховыхъ завода, что въ будущемъ должно было постепенно усиливать значеніе канцеляріи за счетъ московскаго приказа. Къ 1716 году положеніе первой настолько упрочилось, а кругъ дѣлъ такъ расширился и осложнился, что Сенатъ уже открыто признаетъ за нею первенствующее значеніе, хотя всѣ бумаги попрежнему продолжаютъ писаться на приказъ, а въ канцелярію присылаются съ нихъ лишь копіи. Вмѣстѣ съ тѣмъ генералъ-фельдцейхмейстеру становится трудно услѣдить за обоими учрежденіями и въ помощь ему въ канцеляріи и приказѣ становятся оберъ-комиссары (братья Зыбины), которые, въ случаѣ отсутствія генералъ-фельдцейхмейстера, обязаны были замѣщать его, а при немъ повидимому были его помощниками и совѣтниками [1].—Важнымъ органомъ Артиллерійскаго приказа въ послѣдніе годы его существованія была Ору-

[1] Бранденбургъ, назв. соч., 54—59, 62 и прим. 97.

жейная канцелярія въ Москвѣ, состоявшая изъ начальника, 1 дьяка, 4 подьячихъ и воинской команды для посылокъ [1].

Кругъ вѣдомства разсматриваемыхъ учрежденій заключалъ въ себѣ весьма разнообразные предметы. Кромѣ управленія чисто техническими производствами (пороховое, арсенальное и оружейное дѣло), они вѣдали личный составъ артиллеріи по суду и расправѣ и его обмундированіе, снабженіе войскъ огнестрѣльными припасами, городовое и колокольное дѣло, гражданскую типографію, артиллерійскія школы, засѣки и пр. [2] Для управленія хозяйственной частью Артиллерійскій приказъ въ 1710 г. получилъ даже особый регламентъ или инструкцію [3]. Особенно обстоятельно разработанъ г. Бранденбургомъ вопросъ о денежныхъ средствахъ, которыя приказъ получалъ до 1709 года изъ Ратуши, Монастырскаго, Ямского, Большой казны и Сибирскаго приказовъ, а съ 1710 года—изъ губерній [4].

Артиллерійскій приказъ и его канцелярія по дѣламъ своего вѣдомства были высшими центральными учрежденіями для всей Россіи и не зависѣли ни отъ одного изъ многочисленныхъ приказовъ и канцелярій того времени. Правда, они подчинялись Ближней канцеляріи [5], но эта подчиненность сказывалась главнымъ образомъ въ области контроля; она сохранилась и послѣ учрежденія Сената. Завися отъ послѣдняго, артиллерійскіе приказъ и канцелярія не измѣнились въ отношеніяхъ къ другимъ учрежденіямъ, кромѣ Розряда. Что касается точекъ соприкосновенія разсматриваемыхъ учрежденій съ воеводами и губернаторами, то послѣдніе, хотя и обязаны

[1] Бранденбургъ, назв. соч., 62—64.

[2] Тамъ же, 85—252.

[3] Тамъ же, 45—48.

[4] Тамъ же, 253—309.

[5] Любопытно, что г. Бранденбургъ, на основаніи архивныхъ данныхъ, уже въ 1876 г. пріурочиваетъ учрежденіе Ближней канцеляріи къ 1700 г. (Матеріалы, стр. 65 и прим. 102), тогда какъ въ спеціальной статьѣ г. Токарева, вышедшей въ 1888 г., появленіе этого учрежденія относится къ 1701 г. (Описаніе документовъ и бумагъ, хран. въ Моск. Архивѣ Мин. Юст., кн. V, отд. II, стр. 44). Въ настоящее время годомъ учрежденія Ближней канцеляріи, какъ извѣстно, считаютъ 1699 годъ.

были высылать въ приказъ опредѣленную окладную сумму, однако, въ большинствѣ случаевъ не подчинялись ему; самъ же онъ былъ совершенно независимъ отъ областныхъ властей [1]. Какія перемѣны происходятъ внутри приказа и канцеляріи съ учрежденіемъ коллегій и какія отношенія устанавливаются къ нимъ, отвѣта на эти вопросы мы, къ сожалѣнію, не находимъ въ изслѣдованіи г. Бранденбурга.

Одинаковую въ общемъ судьбу имѣли и нѣкоторыя другія учрежденія до-коллежскаго времени. *Н. Я. Токаревъ*, писавшій о Ближней канцеляріи, полагаетъ, что она въ 1717 или 1718 г. была преобразована въ Ревизіонъ-коллегію; за это говоритъ уже самое свойство дѣятельности названнаго учрежденія, сосредоточившаго въ себѣ, какъ извѣстно, вѣдомство финансоваго контроля [2]. Подобный же порядокъ образованія *Н. Н. Ардашевъ* признаетъ и для Вотчинной коллегіи, которая въ 1721 г. была преобразована изъ Помѣстнаго приказа, бывшаго до этого времени подъ управленіемъ Юстицъ-коллегіи (съ 1718 г.). Изучивъ проекты регламента Вотчинной коллегіи [3], названный изслѣдователь приходитъ къ любопытнѣйшимъ выводамъ относительно этой и другихъ коллегій. По его мнѣнію, преобразованіе центральнаго управленія началось еще прежде уничтоженія приказовъ и открытія коллегій: отдѣльные указы вносили въ приказные порядки такія измѣненія, что приказы еще въ до-коллежское время были расшатаны въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ [4].

---

[1] Бранденбургъ, назв. соч., 79—81, 282 и сл., 300—309.

[2] Ближняя канцелярія при Петрѣ Великомъ и ея дѣла (Описаніе документовъ и бумагъ, хранящихся въ Московскомъ Архивѣ Министерства Юстиціи, кн. V, М. 1888, отд. II), стр. 74.—Любопытно, замѣчаетъ при этомъ г. Токаревъ, что въ началѣ 40-хъ годовъ XVIII в. самыя названія—Ближняя канцелярія и Ревизіонъ-коллегія употреблялись какъ синонимы (тамъ же).

[3] Эти проекты подробно сравниваются г. Ардашевымъ съ регламентомъ Адмиралтейской коллегіи.

[4] Регламентъ Вотчинной Коллегіи въ проектахъ 1723, 1732 и 1740 годовъ (Чтенія въ Общ. ист. и др. рос., 1890 г., кн. I), стр. 200 и сл.—Краткій историческій очеркъ Помѣстнаго Приказа при Петрѣ В. до пре-

При наличности такихъ выводовъ по исторіи Петровскаго управленія казалось бы естественнымъ приступить затѣмъ къ подробному и широкому изслѣдованію остальныхъ центральныхъ учрежденій. Однако, такого изученія (если не считать отмѣченныхъ выше попытокъ о. М. И. Горчакова, Ѳ. Ѳ. Веселаго, Н. Е. Бранденбурга, Н. Н. Ардашева и нѣкоторыхъ др.[1]) русская наука не дождалась и по настоящее время. Причины этого лежатъ главнымъ образомъ въ малой доказательности положенія о постепенномъ преобразованіи приказнаго управленія въ коллегіальное. Неудивительно, что и попытка проф. Неволина и его послѣдователей—поставить изученіе реформы центральнаго управленія въ связь съ идеею непрерывнаго роста и развитія учрежденій—казалась многимъ изслѣдователямъ мало убѣдительной: ужъ слишкомъ рѣзко московскій приказъ отличался отъ „шведской" коллегіи! Эти изслѣдователи—*С. М. Соловьевъ, А. Д. Градовскій, В. Н. Латкинъ*[2] и нѣкот. др. предпочитали другую постановку вопроса, казавшуюся имъ болѣе естественной. Смѣну прежнихъ приказовъ коллегіями

образованія его въ Вотчинную коллегію даетъ *П. А. Базановъ*—Вотчинный режимъ въ Россіи (Его происхожденіе, современное состояніе и проектъ реформы), Томскъ 1910, стр. 62—70.

[1] А также „Очерка исторіи министерства иностранныхъ дѣлъ" (Спб. 1902) и труда В. И. Веретенникова „Исторія Тайной канцеляріи Петровскаго времени" (Харьковъ 1910) (о нихъ см. ниже, стр. 38—43).—Къ сожалѣнію, я не могъ достать въ Казани слѣдующихъ книгъ и статей объ отдѣльныхъ учрежденіяхъ Петровскаго времени: *гр. Д. Толстой*, О первоначальномъ учрежденіи и послѣдовательныхъ измѣненіяхъ въ устройствѣ Адмиралтейской коллегіи (Морской Сборникъ, 1855 г., іюль); *С. Ѳ. Огородниковъ*, Историческій обзоръ развитія и дѣятельности морского министерства, П. 1902; *Н. А. Данилвъ*, Столѣтіе военнаго министерства. Историческій очеркъ военнаго управленія въ Россіи, Спб. 1902.

[2] Исторія Россіи, изд. „Общ. Пользы", кн. IV, т. XVI, стр. 140—141.—Высшая администрація Россіи XVIII ст. и генералъ-прокуроры, гл. II.—Учебникъ исторіи русскаго права періода имперіи, стр. 350—351.—Любопытно, что и В. О. Ключевскій въ раннемъ своемъ курсѣ стоитъ на этой же точкѣ зрѣнія („Новая русская исторія отъ Смутнаго времени до Екатерины II. Лекціи, читанныя ординарнымъ профессоромъ Московскаго университета В. О. Ключевскимъ въ 1883—1884 году. Москва"—литографированный курсъ).

они представляли въ упрощенномъ видѣ: сознавъ всѣ недостатки московскихъ центральныхъ учрежденій, Петръ уничтожилъ ихъ, замѣнивъ коллегіями по шведскому образцу. Они не замѣчали противорѣчія, неизбѣжно возникавшаго поэтому въ ихъ общемъ представленіи о государственной дѣятельности Петра, который изъ преобразователя вновь превращался въ какого-то разрушителя.

Противъ такого упрощеннаго пониманія историческихъ явленій въ области Петровскаго управленія вооружился *П. Н. Милюковъ*, въ своемъ извѣстномъ изслѣдованіи о государственномъ хозяйствѣ Россіи при Петрѣ В. (1890—1892, 1892, 1905 г г.). Поставленное въ широкія рамки изученія экономической жизни Россіи, это изслѣдованіе представляетъ попытку возстановленія Петровскихъ учрежденій въ томъ видѣ, какъ они были задуманы преобразователемъ и какими вышли въ дѣйствительности. Но, прекрасно знакомый съ печатными и рукописными источниками [1] по избранному вопросу, г. Милюковъ нерѣдко, однако, обнаруживаетъ недостаточное вниманіе къ тѣмъ изслѣдованіямъ, которыя еще раньше него подходили къ разсмотрѣнію разныхъ вопросовъ по исторіи русскаго управленія въ началѣ XVIII ст. Происходящая вслѣдствіе этого оторванность данной работы отъ предшествующихъ трудовъ не является, впрочемъ, ея единственнымъ недостаткомъ. Чрезвычайная обширность и сложность самаго предмета изученія не могли не отразиться и на изложеніи: нѣсколько разбросанное и сбивчивое, оно страдаетъ противорѣчіями и обременено массою цифръ и почти необработаннаго матеріала. Всѣ эти особенности разсматриваемаго изслѣдованія сказываются и при ближайшемъ знакомствѣ по нему съ Петровскими учрежденіями.

По мнѣнію П. Н. Милюкова, старые приказы были уничтожены совсѣмъ не потому, что ихъ предполагали замѣнить коллегіями; на самомъ дѣлѣ, они были принесены въ жертву сначала Ратушѣ, а потомъ областнымъ учрежденіямъ, куда въ

[1] П. Н. Милюковъ основываетъ свое изслѣдованіе на данныхъ архивовъ—Государственнаго въ Петроградѣ и Главнаго Архива Мин. ин. д. и Архива Мин. юст. въ Москвѣ.

1709—11 г.г. перешло изъ столицы управленіе страной. Губернская реформа разрушила только что созданное и начавшее было дѣйствовать вѣдомство Ратуши. Въ то же время она нанесла ударъ и старой системѣ приказовъ, которые или закрылись, или обратились въ учрежденія Московской губерніи. Сенатъ, поставленный во главѣ всего управленія, оказался уже не въ силахъ руководить имъ, потому что заваленъ былъ множествомъ мелкихъ дѣлъ, разбиравшихся прежде въ приказахъ. Послѣ разрушенія приказовъ въ центрѣ государства образовался пробѣлъ или „пустое мѣсто“, которое необходимо было заполнить; выбора же между старыми и новыми учрежденіями не могло быть, ибо старыхъ ко времени появленія коллегій уже не существовало [1].

Что многіе изъ старинныхъ московскихъ приказовъ были разрушены при созиданіи вѣдомства Ратуши и по введеніи первой губернской реформы, въ этомъ г. Милюковъ совершенно правъ. Въ заслугу ему слѣдуетъ поставить и то, что онъ обратился къ изученію исторіи Петровскихъ коллегій и первый изъ всѣхъ изслѣдователей далъ краткій очеркъ ихъ происхожденія [2]. Въ этомъ очеркѣ онъ разработалъ иностранные проекты о введеніи въ Россіи коллегіальнаго управленія, принадлежавшіе Ли, Паткулю, Блигеру, неизвѣстному 1712 года, Фику и бар. Люберасу, и разсмотрѣлъ условія постепенной подготовки этого управленія въ 1715—1722 г.г.

---

[1] Государственное хозяйство Россіи въ первой четверти XVIII столѣтія и реформа Петра Великаго, изд. 2-ое, кн-ва М. В. Пирожкова, Спб. 1905, стр. 92—115, 123—183, 304—358 и 420—421.—Насколько опредѣленно г. Милюковъ подчеркиваетъ одиночество Сената предъ учрежденіемъ коллегій, показываетъ хотя бы слѣдующая выдержка изъ только что названнаго его труда: „Новая центрально-административная реформа была сама собой вызвана не какими-либо теоретическими недостатками въ устройствѣ старыхъ центральныхъ учрежденій, а ихъ совершеннымъ отсутствіемъ“ (стр. 536; ср. также стр. 420, 538 и др.). Столь же рѣшительно о разрушеніи *всѣхъ* центральныхъ учрежденій г. Милюковъ говоритъ и въ своихъ „Очеркахъ по исторіи русской культуры“, ч. I, изд. 4-ое (ред. журнала „Міръ Божій“), испр. и дополн., Спб. 1900, стр. 165—166, 168.

[2] Тамъ же, 421—456.

Однако, болѣе внимательное разсмотрѣніе вопросовъ, затронутыхъ здѣсь г. Милюковымъ, заставляетъ признать, что „пустого мѣста“ или „пробѣла“, который потомъ заполнили собою коллегіи, на самомъ дѣлѣ совсѣмъ не было. По признанію самого автора, нѣкоторые изъ *старинныхъ* приказовъ (Помѣстный, Большой казны, патріаршіе, Посольскій, Аптекарскій, Печатный, Оружейная палата), несмотря на двукратное разрушеніе приказнаго строя, продолжали существовать и ко времени учрежденія коллегій; на мѣсто же приказовъ, уничтоженныхъ въ концѣ XVII-го и въ первые годы XVIII в., появляются или новые приказы (Военныхъ дѣлъ, Артиллерійскій, Адмиралтейскій), или же многочисленныя и разноименныя палаты, канцеляріи и конторы. Если одни изъ этихъ установленій (приказы Земскій, Судный) не были центральными учрежденіями подобно прежнимъ приказамъ, то другія (напр., приказы Помѣстный, Военный, Адмиралтейскій, Артиллерійскій, Посольскій), по словамъ самого же г. Милюкова, продолжали оставаться „особыми“ учрежденіями, „непослушными“ въ отношеніи губернаторовъ и подчиненными одному Сенату [1]. Эти учрежденія въ 1717—1718 г.г. прежде всего и превращаются въ коллегіи: Посольскій—въ Коллегію иностранныхъ дѣлъ, Военныхъ дѣлъ въ Военную, Адмиралтійскій въ Адмиралтейцъ-коллегію; изъ соединенія старыхъ приказовъ (всѣхъ судныхъ, Помѣстнаго, Сыскного и Земскаго) образовалась Юстицъ-коллегія; всѣ остальныя должны были устроиться заново [2]. Такимъ образомъ, въ „опустошенномъ центрѣ“, гдѣ, по словамъ

[1] Милюковъ, назв. соч., 313 (пр. 3), 369—375.—Такое же положеніе „непослушества“ г. Милюковъ признаетъ и относительно приказовъ Монастырскаго, патріаршихъ (казеннаго, дворцоваго, духовнаго), Аптекарскаго и Печатнаго, также Оружейной Палаты (стр. 317—318, 531). Всѣ „непослушные“ приказы едва ли можно назвать „жалкими обломками приказнаго строя“, какъ это дѣлаетъ Милюковъ (стр. 536). Даже такія учрежденія, какъ Канцелярія гвардіи маіора Андрея Ушакова (о ней см. ниже, стр. 42), пользовались правомъ посылать въ губерніи „предложенія“, по которымъ губернаторы обязаны были чинить неотложное исполненіе (Опись документовъ и дѣлъ, хранящихся въ Сенатскомъ Архивѣ, отд. I, т. I, Спб. 1909, №№ 85 и 86).

[2] Тамъ же, 439.

Милюкова, кромѣ Сената, не было никакихъ другихъ центральныхъ учрежденій, на повѣрку оказываются и старые, и новые „непослушные“ приказы-канцеляріи, которые и преобразуются въ коллегіи.

Всѣ эти явныя противорѣчія въ разбираемомъ трудѣ заставляютъ пересмотрѣть начальныя страницы исторіи коллегій.

Названный очеркъ г. Милюкова, какъ увидимъ сейчасъ, оказывается неудовлетворительнымъ и въ смыслѣ полноты и обстоятельности изученія.

При выработкѣ положенія о коллегіяхъ большое вліяніе на Петра и сенаторовъ оказывалъ извѣстный Г. Фикъ, незадолго предъ тѣмъ ѣздившій въ Швецію для собиранія „шведскихъ уставовъ“. Въ дѣлѣ „сочиненія коллегій“ немалымъ значеніемъ пользовались также—К. Н. Зотовъ, П. И. Ягушинскій, ген. А. А. Вейде, бар. А. Х. П. ф. Люберасъ, гр. А. А. Матвѣевъ и др. Многія изъ представленныхъ Фикомъ „предложеній“ и „доношеній“, какъ „согласныя съ ситуаціею сего государства“, были приняты во вниманіе и легли въ основу Генеральнаго и частныхъ регламентовъ; но въ этихъ уставахъ немало оказалось и своего русскаго. Кромѣ шведскихъ образцовъ и домашнихъ вліяній, регламенты коллегій, повидимому, впитали въ себя и нѣкоторыя особенности центральныхъ учрежденій Даніи, Голландіи и Свящ. Римской Имперіи. Итакъ, опредѣлить степень вліянія на коллежскіе уставы своихъ и чужихъ порядковъ и показать, въ какихъ условіяхъ протекала выработка самыхъ уставовъ,—такова основная задача историка Петровскихъ коллегій.

Этого мало. Коллегіи составлялись не только изъ письменныхъ или печатныхъ регламентовъ, но и изъ людей, обязанныхъ слѣдовать ихъ указаніямъ, по которымъ и направлять свою служебную дѣятельность. Часть этихъ служащихъ была набрана изъ иностранцевъ; большинство же коллежскихъ чиновъ вышло изъ прежнихъ приказовъ, конторъ и канцелярій. Получивъ въ прежней своей службѣ извѣстныя понятія, навыки и привычки, эти лица принесли ихъ съ собою и въ коллегіи. Отъ такого привнесенія старыхъ служебныхъ обычаевъ въ новую обстановку и получился тотъ внутренній и внѣшній об-



ликъ коллегій, котораго, правда, не имѣли прежніе приказы, но который не былъ созданъ и новыми регламентами.

Изученіемъ служебнаго состава коллегій изслѣдователь не долженъ ограничивать свою задачу. Вѣдь одно дѣло учредить коллегіи, составить для нихъ уставы и положенія и набрать нужныхъ лицъ; другое—найти въ строѣ и дѣятельности новыхъ учрежденій полное соотвѣтствіе тѣмъ намѣреніямъ и предположеніямъ, ради которыхъ они были созданы. Степень такого соотвѣтствія обыкновенно зависитъ отъ того, насколько своевременны и достижимы цѣли, поставленныя новому учрежденію, и въ какой мѣрѣ составляющія его лица подготовлены къ пониманію и выполненію новыхъ служебныхъ задачъ. Это общее правило оказалось приложимо и къ Петровскимъ коллегіямъ. Во время „сочиненія" ихъ устроители ясно не представляли себѣ, что тотъ или иной кругъ вѣдомства долженъ оказать вліяніе на устройство коллегій и что въ ихъ внѣшнемъ строѣ не будетъ и не можетъ быть того единообразія, о которомъ говоритъ Генеральный регламентъ. „Сочинители" коллегій не думали также и о томъ, что недостатокъ способныхъ и пригодныхъ людей заставитъ новыя учрежденія на первыхъ же порахъ довольствоваться неполнымъ служебнымъ составомъ и допускать вслѣдствіе этого извѣстныя отклоненія отъ дѣйствующихъ уставовъ. Еще менѣе они могли предположить, что виновникомъ быстро наступившаго разложенія коллегіальности былъ отчасти самъ государь, назначавшій на мѣста президентовъ такихъ „персонъ", которыя своимъ значеніемъ и положеніемъ въ государствѣ подавляли самостоятельность своихъ сочленовъ по коллегіямъ. Впрочемъ, главная причина неудачи коллегіальныхъ учрежденій была сознана уже значительно позднѣе: она заключалась въ томъ, что такія учрежденія хороши лишь для цѣлей совѣщанія, а не дѣйствованія, и не въ той обстановкѣ и условіяхъ, какія представляла имъ Россія временъ Петра В.

Разсмотрѣніе всѣхъ этихъ вопросовъ обязательно для историка, если только онъ хочетъ дать правдивое изслѣдованіе о происхожденіи, устройствѣ и дѣятельности коллегій. Между тѣмъ, П. Н. Милюковъ далеко не удовлетворяетъ подобнымъ

требованіямъ. Если объ иноземныхъ вліяніяхъ при выработкѣ регламентовъ мы еще найдемъ въ его очеркѣ нѣкоторыя, иногда весьма цѣнныя указанія [1], то вопросъ объ источникахъ Генеральнаго регламента оставленъ имъ безъ всякаго вниманія. Немного больше можно узнать изъ очерка объ условіяхъ „сочиненія" коллегій, зато почти ничего объ ихъ внутреннемъ устройствѣ. Что же касается несоотвѣтствія между предположеніями законодателя и живой дѣйствительностью, то на этотъ важный вопросъ авторъ не даетъ никакого отвѣта.

Отмѣченные пробѣлы и недочеты очерка объясняются какъ служебнымъ его назначеніемъ въ большомъ трудѣ П. Н. Милюкова, такъ и тѣмъ, что авторъ, повидимому, не задавался цѣлью тщательно изслѣдовать и обстоятельно изложить вопросъ о происхожденіи и устройствѣ Петровскихъ коллегій. Однако, ошибочность взглядовъ г. Милюкова на характеръ до-коллежскихъ центральныхъ учрежденій и на порядокъ смѣны ихъ коллегіями является слѣдствіемъ пренебрежительнаго отношенія его къ трудамъ своихъ предшественниковъ.

Одновременно съ выходомъ въ свѣтъ труда П. Н. Милюкова появляется любопытная брошюра проф. *Э. Н. Берендтса* „Баронъ А. Х. фонъ Люберасъ и его записка объ устройствѣ коллегій въ Россіи" (Спб. 1891) [2]. Не ограничиваясь этимъ, г. Берендтсъ и въ послѣдующіе годы продолжаетъ выпускать печатныя работы, прямо или косвенно посвященныя Петровскимъ коллегіямъ; таковы его—Нѣсколько словъ о „Коллегіяхъ" Петра Великаго (Яросл. 1896) [3], Опытъ системы административнаго права (Яросл. 1898) [4] и О прошломъ и

---

[1] Впрочемъ, эти указанія г. Милюкова касаются лишь трехъ финансовыхъ коллегій (Гос. хоз., 442 и сл.).

[2] Рѣчь, произнесенная на годичномъ актѣ Археологическаго Института 12 мая 1891 г.

[3] Рѣчь, произнесенная на годичномъ актѣ Демидовскаго Юридическаго Лицея 30 авг. 1895 г. Напечатана также во „Временникѣ Демид. Юридич. Лицея", кн. 71, Яросл. 1897.

[4] О коллегіяхъ—въ VI гл. Опыта (§§ 27—39). То же во „Временникѣ Дем. Юр. Лицея", кн. 78 и 79, Яросл. 1900.

настоящемъ русской администраціи (Спб. 1905)[1]. Являясь сторонникомъ коллегіальности московскихъ приказовъ, г. Берендтсъ видитъ эту черту ихъ устройства и въ позднѣйшихъ учрежденіяхъ—Бурмистрской палатѣ, Консиліи министровъ и Сенатѣ; приказы же и другія центральныя учрежденія Петровскаго времени очень мало занимаютъ его. Знакомство Петра со шведскими учрежденіями начинается задолго до второго путешествія его за границу, и поводомъ къ такому знакомству является устройство управленія въ Финляндіи, Эстляндіи и Лифляндіи. Касается нашъ авторъ и литературы проектовъ о коллегіальномъ управленіи, и въ этомъ отношеніи дѣлаетъ нѣкоторыя поправки къ даннымъ и предположеніямъ г. Милюкова. Весьма подробно разсматриваются записки и доношенія бар. Любераса (особенно—Reflexions über des Russischen Reichs States Oeconomie), Фика, неизвѣстнаго (приписыв. прежде Лейбницу) и бар. Бреверна. Наконецъ, въ названныхъ работахъ г. Берендтса затрогивается и весьма важный вопросъ объ иностранныхъ вліяніяхъ при составленіи регламентовъ, впрочемъ такъ же кратко, какъ и у г. Милюкова. Вообще трудъ послѣдняго оказалъ на эти работы г. Берендтса (конечно, за исключеніемъ первой) немалое вліяніе, хотя авторъ по многимъ затронутымъ имъ вопросамъ проявляетъ значительную освѣдомленность и независимость.

Вліяніе очерка П. Н. Милюкова сказалось на многихъ изъ послѣдующихъ работъ по исторіи Петровскихъ учрежденій; въ извѣстной степени оно является господствующимъ и въ настоящее время.

Такъ, проф. *М. М. Богословскій* въ своемъ изслѣдованіи „Областная реформа Петра Великаго" (М. 1902) касается вопроса о коллегіяхъ, по связи ихъ съ его главнымъ заданіемъ, и высказываетъ рядъ цѣнныхъ соображеній объ общемъ характерѣ преобразованій Петра В., абсолютизмѣ и раціонализмѣ его государства, о заимствованіи учрежденій съ Запада, основаніи и правильномъ расчлененіи ихъ. Происхожденіе коллегій авторъ излагаетъ по труду г. Милюкова, точно также опуская при

[1] Гл. I, стр. 28—36.

этомъ весьма важный вопросъ о характерѣ и строѣ Петровскихъ учрежденій до-коллежскаго времени и объ источникахъ Генеральнаго регламента [1].

Гораздо болѣе сильное вліяніе трудъ г. Милюкова оказалъ на *В. О. Ключевскаго* [2]. Въ „Курсѣ русской исторіи“ (ч. IV, М. 1910) онъ чуть не буквально повторяетъ выраженіе своего ученика объ опустошеніи центра послѣ I губернской реформы, которая одни приказы упразднила, другіе же изъ общегосудар-

---

[1] Гл. I, стр. 1—44; особенно стр. 25—44.

[2] Излагаемые ниже взгляды проф. Ключевскаго по вопросу о коллегіяхъ впервые были высказаны печатно въ IV ч. его Курса, вышедшей въ 1910 г. Что эти взгляды сложились подъ вліяніемъ изслѣдованія г. Милюкова, а не наоборотъ, доказывается слѣдующими соображеніями. Проф. Ключевскій, такъ рѣдко допускавшій въ Курсѣ ссылки на труды своихъ предшественниковъ или современниковъ, въ одномъ случаѣ отступаетъ отъ этого обыкновенія. Излагая вопросъ о Ближней канцеляріи и Ратушѣ, онъ упоминаетъ объ изслѣдованіи г. Милюкова (ч. IV, стр. 196); совершенно въ духѣ послѣдняго проф. Ключевскій рисуетъ и I губернскую реформу Петра Вел. А извѣстно, какое значеніе, по мнѣнію П. Н. Милюкова, имѣли Ратуша и первыя губерніи въ дѣлѣ разрушенія приказовъ. Наконецъ, въ литографированномъ курсѣ покойнаго 1884 г. („Новая русская исторія отъ Смутнаго времени до Екатерины II. Лекціи, читанныя ординарнымъ профессоромъ Московскаго университета В. О. Ключевскимъ въ 1883—1884 году. Москва“) проводится совершенно иной взглядъ по данному вопросу. „Подъ руководствомъ Сената, читаемъ здѣсь, дѣйствовало два ряда учрежденій, изъ которыхъ одни сосредоточены въ столицѣ, а другія были разсѣяны по провинціи. Отдѣльныя отрасли центральнаго управленія въ старомъ Московскомъ государствѣ... были разбиты на приказы. Это были большей частью очень мелкія учрежденія съ неправильными и случайно разграниченными вѣдомствами. По мѣрѣ того какъ ускорялся ходъ администраціи и усложнялись ея задачи, все живѣе чувствовалась потребность стянуть эти приказы въ небольшое количество крупныхъ вѣдомствъ. Эта потребность уже въ XVII в. повела къ нѣкоторымъ перемѣнамъ въ приказной системѣ. Приказы стали стягиваться въ обширныя вѣдомства, или сливаясь, или становясь подъ руководствомъ одного главнаго управителя. Петръ, продолжая попытки предшественниковъ, постепенно замѣнилъ приказы новыми учрежденіями, получившими названіе коллегій. Эти коллегіи были всѣ устроены по заграничному образцу, были копіями съ тѣхъ коллегій, какія тогда существовали въ Швеціи и въ Германіи“... (стр. 94—95).

ственныхъ превратила въ учрежденія Московской губерніи; впрочемъ, въ Москвѣ все же остались приказы „требующіе и расходующіе“—Военный, Артиллерійскій, Адмиралтейскій и Посольскій[1]. Но уже черезъ нѣсколько страницъ ниже проф. Ключевскій, впадая въ противорѣчіе съ самимъ собою, говоритъ о существованіи послѣ этой реформы „кучи старыхъ и новыхъ, московскихъ и петербургскихъ приказовъ, канцелярій, конторъ, комиссій, съ перепутанными вѣдомствами и неопредѣленными отношеніями, иногда со случайнымъ происхожденіемъ“[2]. А еще ниже оказывается, что эти перепутанныя вѣдомства доколлежскихъ учрежденій были въ болѣе опредѣленныхъ отношеніяхъ и къ Сенату, и къ областямъ: получая отъ него указы и разъясненія по дѣламъ управленія, центральныя учрежденія направляли ихъ въ провинцію, а дѣла, поступавшія отсюда и отъ частныхъ лицъ, возносили на рѣшеніе г.г. сенаторовъ[3]. Въ 1718—1719 г.г. всѣ эти учрежденія „перестраиваются“ по шведскимъ образцамъ. Но изъ девяти коллегій только развѣ двѣ совпадали по кругу дѣлъ со старыми приказами: Коллегія иностранныхъ дѣлъ съ Посольскимъ приказомъ и Ревизіонъ-коллегія со Счетнымъ; остальныя коллегіи „представляли вѣдомства новаго состава“, хотя всѣ вообще „старые приказы, еще доживавшіе свой вѣкъ“ были или поглощены коллегіями, или подчинены имъ[4].

Изслѣдованіе П. Н. Милюкова не прошло безслѣдно и для *А. Н. Филиппова*, который касается разсматриваемаго нами вопроса и въ учебникѣ по исторіи русскаго права, и въ своей недавней работѣ о Сенатѣ. Раздѣляя мнѣніе объ опустошеніи центра и совершенномъ разстройствѣ приказнаго управленія послѣ I губернской реформы[5], проф. Филипповъ, подобно г. Милюкову, впадаетъ въ противорѣчіе съ самимъ собою, лишь только на-

---

[1] Курсъ русской исторіи, ч. IV, стр. 214—215.

[2] Тамъ же, 221; ср. 224—225.

[3] Тамъ же, 228.

[4] Тамъ же, 239, 224—225.

[5] Правительствующій Сенатъ при Петрѣ Великомъ и его ближайшихъ преемникахъ (1711—1741 г.г.), Спб. 1911, стр. 23—25.

чинаетъ говорить о до-коллежскихъ учрежденіяхъ. Изъ нихъ авторъ упоминаетъ о приказахъ Посольскомъ и Малороссійскомъ, въ которые пять губерній обязаны были высылать окладные сборы (въ 1715 г.), и о Военной канцеляріи или коллегіи [1]; равнымъ образомъ онъ приводитъ сообщеніе отъ 1714 г. о порядкѣ отчетности приказовъ предъ Ближней канцеляріей [2]. Переходя къ вопросу о коллежской реформѣ, г. Филипповъ отмѣчаетъ предпочтеніе, какое Петръ оказывалъ коллегіальному управленію предъ единоличнымъ [3], и кратко говоритъ о подготовительныхъ работахъ по введенію у насъ этого управленія и по обезпеченію новыхъ учрежденій личнымъ составомъ служащихъ и регламентами [4]. Въ отношеніи послѣднихъ работы проф. Филиппова не содержатъ въ себѣ никакихъ новыхъ данныхъ, такъ какъ онъ основываетъ свое изложеніе преимущественно на печатныхъ источникахъ, тогда какъ только архивные матеріалы могутъ пролить свѣтъ на происхожденіе Петровскихъ коллегій [5]. Что касается внутренняго строя коллегій, то онъ рисуется авторомъ по Генеральному регламенту [6].

Но если отрицательныя стороны труда П. Н. Милюкова настолько повліяли на устойчивость общаго мнѣнія о до-коллежскихъ учрежденіяхъ, то его положительныя качества не могли въ то же время не способствовать дальнѣйшему изученію какъ этихъ учрежденій, такъ и самыхъ коллегій. И мы видимъ, что изслѣдованія о. Горчакова, г.г. Веселаго, Бранденбурга и Ардашева находятъ себѣ продолжателей въ лицѣ составителей „Очерка исторіи министерства иностранныхъ дѣлъ“ и В. И. Веретенникова.

Первый трудъ составленъ по поводу столѣтней годовщины Министерства иностранныхъ дѣлъ и содержитъ краткій очеркъ его исторіи; но первыя двѣ главы его посвящены историческому

---

[1] Пр. Сенатъ, 133 и сл.

[2] Тамъ же, 245.

[3] Учебникъ исторіи русскаго права (Пособіе къ лекціямъ), ч. I, изд. 5-ое, измѣн. и дополн., Юрьевъ 1914, стр. 787—790.

[4] Пр. Сенатъ, 248—250, 271—273, 278—279.

[5] Ср. Учебникъ, 790, прим.

[6] Тамъ же, 791—793.

обзору предшественниковъ этого министерства—Посольскаго приказа и Коллегіи иностранныхъ дѣлъ—и заключаютъ въ себѣ любопытнѣйшія данныя о Петровскомъ управленіи въ до-коллежское время [1].

Посольскій приказъ, говорятъ составители Очерка, былъ преобразованъ въ коллегію постепенно и въ теченіе ряда лѣтъ. Начало преобразованію его было положено учрежденіемъ Посольской походной канцеляріи, которая вскорѣ послѣ ея образованія получила перевѣсъ надъ приказомъ, сосредоточивъ въ своемъ вѣдѣніи всю важнѣйшую дипломатическую переписку. Время появленія этой канцеляріи относится къ первымъ годамъ XVIII ст. Учрежденіе было вызвано къ жизни частыми поѣздками Петра В. въ началѣ Сѣверной войны и необходимостью постоянно имѣть при себѣ канцелярію для внѣшнихъ сношеній и переписки съ заграницею [2]. Въ 1701 г. Посольская походная канцелярія, вѣроятно, уже существовала, а отъ 1702 г. о ней имѣется опредѣленное упоминаніе. Правда, посольскія дѣла продолжаютъ еще вершиться въ Посольскомъ приказѣ на Москвѣ, но важнѣйшія изъ нихъ рѣшаются уже въ Посольской походной канцеляріи, повсюду слѣдующей за царемъ. Въ 1705 г. въ ней присутствуютъ „тайный секретарь“ (Шафировъ), 2 переводчика, 2 подьячихъ Малороссійскаго приказа, „да по вся годы посылаются въ Свѣйскій походъ старый подьячій Василій Степановъ и три молодыхъ“. Къ 1710 г. Посольская походная канцелярія окончательно основалась въ новой столицѣ; изъ временнаго учрежденія она превратилась въ постоянное и съ 1709 г. стала называться просто „Посольской канцеляріей“ [3]. Въ 1710—1718 г.г. канцелярія получаетъ значеніе главнаго учрежденія по внѣшнимъ отношеніямъ Россіи. Въ виду этого растетъ и ея

---

[1] I-ую главу Очерка составилъ С. А. Бѣлокуровъ, а II-ую—кн. Н. В. Голицынъ. Приспособленіе первоначально написаннаго ими къ общему плану Очерка взяли на себя Н. П. Павловъ-Сильванскій и бар. Ѳ. Р. Остенъ-Сакенъ. (Этими свѣдѣніями я обязанъ любезности С. А. Бѣлокурова, за что и приношу ему искреннюю благодарность).

[2] Очеркъ исторіи министерства иностранныхъ дѣлъ (1802—1902), Спб. 1902, стр. 35 (гл. II).

[3] Тамъ же, 36.

личный составъ: такъ, въ 1713 г. въ ней было 3 секретаря, 1 старый подьячій, нѣсколько молодыхъ подьячихъ и переводчиковъ; въ 1715 г.—4 секретаря (В. Степановъ, П. Курбатовъ, Гр. Волковъ и А. Остерманъ), 2 старыхъ подьячихъ, 5 средней статьи и молодыхъ и 12 переводчиковъ. Главными лицами въ Посольской канцеляріи являются гр. Г. И. Головкинъ и бар. П. П. Шафировъ, въ 1709 г. назначенные канцлеромъ и подканцлеромъ [1].

Между тѣмъ Посольскій приказъ въ Москвѣ получаетъ второстепенное значеніе: выполняя предписанія изъ Петербурга, онъ вѣдаетъ лишь административныя и хозяйственныя дѣла, при чемъ постепенно освобождается отъ примыкавшихъ къ нему чуждыхъ отраслей управленія, которыя отходятъ отъ него къ Бурмистрской палатѣ и въ губернскія канцеляріи [2]. Несмотря на это, увеличеніе сношеній съ иностранными державами и возникновеніе русскихъ посольствъ за границею нѣсколько измѣняютъ личный составъ приказа. Въ 1705 г. въ немъ былъ тайный секретарь, 4 дьяка, 29 подьячихъ, 21 переводчикъ, 24 толмача, 3 золотописца, 6 приставовъ и 4 сторожа; въ 1710 г.—1 дьякъ, 2 секретаря, 28 переводчиковъ, 32 подьячихъ и 17 толмачей. Значительное количество дѣлъ вызвало и дѣленіе приказа на пять повытій, каждое съ подьячимъ во главѣ [3]. Однако, дѣятельность Посольскаго приказа съ каждымъ годомъ ограничивается Посольской канцеляріей: въ 1715 г., напр., у него отнимается право выдавать заграничные паспорта; въ томъ же году значеніе приказа настолько принижается, что онъ не можетъ уже ни входить въ сношенія съ другими учрежденіями, ни отвѣчать на ихъ запросы.

Такимъ образомъ развивалось вѣдомство Посольской канцеляріи. Но, лишая приказъ всякой самостоятельности, она и сама была во многомъ ограничена Сенатомъ, который присвоилъ себѣ рѣшеніе важнѣйшихъ политическихъ дѣлъ. „Господа тайные совѣтники“ собирались иногда въ присутствіи царя въ домѣ

---

1 Очеркъ, 36.
2 Тамъ же, 36 и 37.
3 Тамъ же, 38.

канцлера „на конференцію“ о наиболѣе отвѣтственныхъ вопросахъ внѣшней политики. Это были засѣданія „Тайнаго или Государственнаго совѣта“, который упоминается уже въ 1710 г., а въ 1715—1716 г.г. называется „Тайный иностранныхъ дѣлъ коллегіумъ“ [1]. Одновременно превращается въ „коллегіумъ“ и Посольская канцелярія: въ 1716 г. въ ней устанавливается коллегіальный порядокъ рѣшенія дѣлъ и сама она получаетъ названіе „Посольской коллегіи“. Это названіе сохраняется за нею до 1719 г., когда, въ связи съ общимъ преобразованіемъ центральнаго управленія, учрежденіе переименовывается въ „Коллегію иностранныхъ дѣлъ“ [2].

Итакъ, образованіе Посольской канцеляріи-коллегіи напоминаетъ намъ способъ превращенія Адмиралтейскаго и Артиллерійскаго приказовъ въ одноименныя имъ канцеляріи. Нѣсколько болѣе сложный путь развитія прошло вѣдомство Преображенскаго приказа, прежде чѣмъ для управленія частью дѣлъ его была создана Тайная канцелярія. Выясненію этого любопытнаго вопроса и посвящена работа *В. И. Веретенникова* „Исторія Тайной канцеляріи Петровскаго времени“, основанная на изученіи архивныхъ данныхъ. Не разсматривая этого труда по существу выполненія авторомъ его заданія, мы извлечемъ изъ него лишь данныя о занимающемъ насъ учрежденіи.

Коснувшись исторіи Преображенскаго приказа, основаннаго въ 1696 г., и круга вѣдомства этого учрежденія [3], г. Веретенниковъ отмѣчаетъ въ своемъ трудѣ, что наша верховная власть при Петрѣ попрежнему продолжаетъ прибѣгать къ системѣ личныхъ порученій. Въ первые годы XVIII в. у насъ возникъ цѣлый рядъ розыскныхъ дѣлъ, которыя близко интересовали самого Петра. Такія дѣла онъ поручалъ надежнымъ и хорошо извѣстнымъ ему лицамъ изъ офицерскаго состава своей гвардіи. Посылая ихъ въ качествѣ слѣдователей, государь предо-

---

[1] Очеркъ, 36—37.

[2] Тамъ же, 39.

[3] Исторія Тайной канцеляріи Петровскаго времени, Харьковъ 1910, стр. 22—25.

ставлялъ имъ широкія полномочія, хотя постоянно наблюдалъ за производимымъ ими слѣдствіемъ. Офицеры-слѣдователи приглашали въ качествѣ помощниковъ и ассессоровъ своихъ же товарищей-гвардейцевъ, составляли изъ нихъ присутствія, а для письмоводства набирали дьяковъ и подьячихъ. Такъ возникали учрежденія подъ названіемъ „канцелярій розыскныхъ дѣлъ вѣдѣнія" такого-то офицера. Такимъ именно образомъ въ 1713—1715 г.г. создаются канцеляріи вѣдѣнія И. И. Дмитріева-Мамонова, кн. М. И. Волконскаго, А. И. Ушакова и Г. И. Кошелева [1]. Въ дальнѣйшіе годы образуются и другія канцеляріи. Возникшія такимъ путемъ розыскныя учрежденія работали подъ наблюденіемъ и руководствомъ самого государя. Вѣдомство ихъ обычно сводилось къ разыскамъ по преступленіямъ противъ трехъ пунктовъ указа 25 янв. 1715 г. (оскорбленіе величества и измѣна, возстаніе и бунтъ, расхищеніе казны), хотя рѣшались и нѣкоторыя иныя дѣла. Обычный составъ канцелярій былъ таковъ. Во главѣ учрежденія находилось одно лицо, гвардейскій офицеръ, большею частью маіоръ; отъ него канцелярія и получала свое названіе. Всѣ дѣла вручались ему для разсмотрѣнія самимъ государемъ; къ государю же черезъ него восходили и рѣшенія канцеляріи. Главѣ учрежденія предоставлялись иногда широкія права и полномочія. Вмѣстѣ съ нимъ присутствіе канцеляріи составляли „ассессоры" (2—3 чел.) или вообще „присутствующіе", тоже гвардейскіе офицеры. Первоначально они были, вѣроятно, просто помощниками главы учрежденія, но потомъ ихъ значеніе возрастаетъ: они начинаютъ самостоятельно докладывать царю и при рѣшеніи дѣлъ, повидимому, пользуются правами коллежскихъ ассессоровъ. Для письмоводства въ канцеляріяхъ были приказные люди—дьяки и подьячіе, число которыхъ обычно не превышало 12—15 человѣкъ.—Съ учрежденіемъ коллегій маіорскія канцеляріи начинаютъ постепенно закрываться. Дѣла „интересныя" (по расхищенію казны) передаются въ Ревизіонъ-коллегію, а дѣла противъ первыхъ двухъ пунктовъ сосредоточиваются въ

---

[1] Веретенниковъ, назв. соч., 30—44, 52—56.

вѣдомствѣ особаго учрежденія „Тайныхъ розыскныхъ дѣлъ канцеляріи“ [1].

Тайная канцелярія образовалась въ концѣ 1718 г. изъ канцеляріи вѣдѣнія П. А. Толстого, которую царевичевъ розыскъ да дѣла суздальское и кикинское превратили въ одну изъ самыхъ могущественныхъ розыскныхъ канцелярій. Во главѣ ея сталъ самъ Толстой, а ассессорами ея явились И. И. Бутурлинъ, А. И. Ушаковъ и Г. Г. Скорняковъ-Писаревъ [2]. Всѣ эти „министры“, хотя и составляли присутствіе одного учрежденія, но каждый изъ нихъ (въ большей или меньшей степени) имѣлъ право самостоятельнаго рѣшенія дѣлъ, такъ что коллегіальность здѣсь почти отсутствовала [3]. Канцелярскій штатъ Тайной канцеляріи былъ немногочисленъ и состоялъ изъ секретаря, нѣсколькихъ канцеляристовъ и подканцеляристовъ (6—7 человѣкъ) [4]. Учрежденіе вѣдало дѣла по всѣмъ тремъ пунктамъ указа 1715 г., главнымъ образомъ чисто политическія, остальныя же („интересныя“, раскольничьи и пр.) составляли не болѣе четвертой части всѣхъ вѣдомственныхъ дѣлъ [5]. Тайная канцелярія работала не только подъ непосредственнымъ контролемъ государя, но и при ближайшемъ его участіи. По роду дѣлъ, разбиравшихся ею, она занимала высокое положеніе въ ряду другихъ современныхъ ей государственныхъ учрежденій. Только Сенатъ и Кабинетъ Его Величества были выше Тайной канцеляріи; всѣ остальныя центральныя учрежденія или были равны ей (коллегіи), или подчинены (Преображенскій приказъ) [6]. Въ 1726 г. Тайная канцелярія уничтожается и всѣ розыскныя дѣла поручаются прежнему Преображенскому приказу [7].

---

[1] Веретенниковъ, назв. соч., 28—75.

[2] Тамъ же, 76—91.

[3] Тамъ же, 142—158.

[4] Тамъ же, 209—212

[5] Тамъ же, 159—174.

[6] Тамъ же, 109—119, 187—194.

[7] Тамъ же, 227, 233.—При обзорѣ изслѣдованій, касающихся отдѣльныхъ среднихъ центральныхъ учрежденій, я совершенно оставляю въ сто-

Итакъ, къ какимъ же выводамъ приводитъ насъ обозрѣніе трудовъ по исторіи центральныхъ учрежденій Петровскаго времени?

Первый изъ изслѣдователей, г. Неволинъ, въ своемъ очеркѣ управленія при Петрѣ Вел. отмѣтилъ существованіе значительнаго количества центральныхъ учрежденій, предшествовавшихъ коллежской реформѣ. Съ появленіемъ у насъ коллегій, однѣ изъ нихъ замѣняютъ собою прежніе приказы и канцеляріи, другія составляются изъ нихъ, а третьи преобразуются изъ учрежденій, которыя соотвѣтствуютъ имъ по кругу вѣдомства. Положеніе г. Неволина о многочисленности до-коллежскихъ центральныхъ учрежденій подтверждается въ позднѣйшихъ работахъ г.г. Петровскаго и Мрочекъ-Дроздовскаго, а мысль того же изслѣдователя о характерѣ смѣны приказовъ и кан-

---

ронѣ литературу о высшихъ учрежденіяхъ—Сенатѣ и Синодѣ.—Въ самое послѣднее время появился трудъ *П. В. Верховского* „Учрежденіе Духовной коллегіи и Духовный регламентъ“ (т.т. I—II, Ростовъ на Дону 1916), въ которомъ отводится нѣсколько страницъ и изложенію вопроса о появленіи у насъ коллегій (т. I, стр. 145—150). Говоря здѣсь о проектахъ, авторъ вполнѣ воспользовался изслѣдованіемъ г. Милюкова, которое онъ нѣсколько исправляетъ и дополняетъ. Проф. Верховской доказываетъ въ своей книгѣ, что началомъ церковныхъ преобразованій Петра было учрежденіе въ 1721 г. Духовной коллегіи, которая при своемъ появленіи была приравнена къ остальнымъ коллегіямъ и вмѣстѣ съ ними подчинена Сенату. Петръ никогда не учреждалъ Св. Синода, какъ такового, и лишь потомъ, уступая настояніямъ духовенства, онъ переименовалъ Духовную коллегію въ Синодъ, расширилъ кругъ ея вѣдомства и поставилъ ее выше прочихъ коллегій, хотя и не сравнялъ вполнѣ съ Сенатомъ. Съ этой точки зрѣнія казалось бы необходимымъ и вопросъ о происхожденіи Духовной коллегіи ввести въ кругъ изученія Петровскихъ коллегій вообще. Однако, мы остаемся при иномъ убѣжденіи. Духовная коллегія была создана для государственнаго управленія церковными дѣлами, которыя по своему характеру значительно отличались отъ дѣлъ собственно гражданскихъ; притомъ—и это самое главное—она на первыхъ же порахъ своего существованія постепенно превращается въ высшее центральное учрежденіе. Поэтому и вопросъ о Духовной коллегіи—Синодѣ необходимо выдѣлить изъ общей исторіи нашихъ среднихъ коллежскихъ учрежденій.

целярій коллегіями получаетъ свое дальнѣйшее развитіе въ трудахъ г.г. Дмитріева, Сергѣевича и Владимірскаго-Буданова.

Одновременно съ Неволинскимъ направленіемъ въ нашей литературѣ существуетъ и иное теченіе, выразителями котораго являются г.г. Соловьевъ, Градовскій и др. Эти ученые высказываютъ мнѣніе, сущность котораго сводится къ тому, что старыя московскія учрежденія, въ виду ихъ несовершенства, уничтожаются и взамѣнъ ихъ появляются коллегіи.

Такой упрощенный взглядъ на характеръ смѣны старыхъ учрежденій новыми вызываетъ рѣзкое возраженіе со стороны г. Милюкова, который указалъ на значеніе ратушской и губернской реформъ въ дѣлѣ разрушенія старыхъ приказныхъ учрежденій. Но, преувеличивъ степень разстроенности до-коллежскаго центральнаго управленія, этотъ изслѣдователь все-же находитъ возможнымъ признать, что нѣкоторыя коллегіи были преобразованы изъ старыхъ приказовъ и канцелярій. Однако, несмотря на это противорѣчіе и нѣкоторые другіе недостатки, очеркъ г. Милюкова о происхожденіи коллегій остается и до сихъ поръ непревзойденнымъ, какъ по новизнѣ матеріаловъ, привлеченныхъ авторомъ, такъ по глубинѣ и широтѣ самаго изученія. Воззрѣнія этого ученаго со всѣми ихъ отрицательными сторонами повліяли и на позднѣйшихъ изслѣдователей г.г. Берендтса, Богословскаго, Ключевскаго и Филиппова, и въ настоящее время считаются господствующими въ исторической и историко-юридической литературахъ.

Такимъ образомъ, Неволинъ, Соловьевъ—Градовскій и Милюковъ являются представителями трехъ разныхъ теченій по вопросу о центральныхъ учрежденіяхъ Петровскаго времени.

Вмѣстѣ съ ними и подъ ихъ вліяніемъ у насъ предпринимаются и первыя попытки подробнаго и тщательнаго изученія отдѣльныхъ учрежденій. О. Горчаковъ, г.г. Веселаго, Бранденбургъ, Ардашевъ, составители „Очерка исторіи министерства иностранныхъ дѣлъ“ и Веретенниковъ изслѣдуютъ какъ приказы и канцеляріи, такъ и самыя коллегіи. Выводы, къ которымъ пришли нѣкоторые изъ этихъ ученыхъ, должны быть отнесены къ важнѣйшимъ пріобрѣтеніямъ русской исторической

науки. По ихъ трудамъ порядокъ образованія у насъ коллегій рисуется въ слѣдующемъ видѣ: отъ московскаго приказа первоначально отдѣляется временная канцелярія, которая постепенно отнимаетъ у приказа одно дѣло за другимъ, становится главнымъ учрежденіемъ по извѣстному вѣдомству и по своему устройству и порядку рѣшенія дѣлъ приближается къ коллегіи или даже прямо превращается въ нее. Таковы были приказы Артиллерійскій, Адмиралтейскій и Посольскій, превратившіеся въ канцеляріи-коллегіи еще за нѣсколько лѣтъ до общей коллежской реформы центральнаго управленія [1].

Несмотря на такія важныя открытія и пріобрѣтенія, многіе вопросы по исторіи центральнаго управленія при Петрѣ В. и до сихъ поръ остаются неизслѣдованными. Правда, нѣкоторыя приказы и канцеляріи изучены исчерпывающимъ образомъ, но общій строй центральнаго до-коллежскаго управленія представляется все-же въ неясныхъ очертаніяхъ. Большинство историковъ согласно, что личное начало въ управленіи при Петрѣ смѣняется началомъ коллегіальнымъ, но кто изъ нихъ рѣшилъ, какъ и подъ какимъ вліяніемъ возникла мысль о необходимости такой смѣны? Многіе далѣе утверждаютъ, что старыя центральныя учрежденія ко времени Петра обветшали и преобразователю пришлось подумать о введеніи новаго управленія,—и однако у насъ нѣтъ ни одного труда, который бы подробно изложилъ, при какихъ обстоятельствахъ началась подготовка новыхъ

[1] Нѣчто подобное происходило, повидимому, и въ военно-сухопутномъ вѣдомствѣ. Прежніе Иноземскій и Рейтарскій приказы въ 1700 г. соединяются въ одинъ Приказъ военныхъ дѣлъ (или просто Военный), отъ котораго въ 1706 г. отдѣляется Военная канцелярія. Но Военный приказъ и послѣ этого продолжаетъ оставаться прежнимъ бюрократическимъ учрежденіемъ, гдѣ всѣ дѣла единолично вершилъ судья съ товарищи. Какъ и когда Военная канцелярія превратилась или преобразовалась въ коллегію, неизвѣстно, такъ какъ этого не видно изъ изслѣдованія П. О. Бобровскаго, откуда мы и заимствуемъ настоящія свѣдѣнія (Развитіе способовъ и средствъ для образованія юристовъ военнаго и морского вѣдомствъ въ Россіи. Періодъ преобразованій Петра Великаго, Спб. 1881, стр. 68, 77—78). Труда же г. Данилова намъ не удалось достать въ Казани (см. выше, стр. 28, прим. 1).

учрежденій и въ какихъ условіяхъ она протекала. Наконецъ, никто еще не изслѣдовалъ, какими задуманы были новыя учрежденія и какими они вышли въ дѣйствительности.

Такимъ образомъ, всѣ эти вопросы остаются открытыми, а между тѣмъ важность ихъ такова, что настойчиво побуждаетъ заняться ихъ изученіемъ. Вотъ почему изслѣдованіе до-коллежскихъ центральныхъ учрежденій и самыхъ коллегій должно быть признано очереднымъ вопросомъ русской исторической науки.
